

## **Türkiye İş Kurumu Faaliyetleri ve İşgücü Piyasası İhtiyaçları Arasındaki Uyum**

Handan KUMAŞ  
hkumas@pau.edu.tr

### **Activities of Turkish Employment Agency and Harmony between Labour Market Demands**

#### **Abstract**

Economic history and experience are the effective factors of the supply and demand policies of the countries and institutions and the harmonization to the changing labor market conditions. Meanwhile, while structural and fundamental changes take place in the national and international labor markets continuously, to what extent Turkish Employment Organization can respond and trace to the changes and its adoption to this process should be debated. At this point the assumption of the study is; there is a conformity issue between the structuring of Turkish Employment Organization as a public employment agency of Turkey, its services and the needs of labor market. The main objective of this study is to expose the incompatibility issues and to develop solutions to problems. Study comprises three main sections; development of employment services and development of Turkish Employment Organization and its activities transferred and determination of problems and proposals developed for conclusions section.

**Key Words** : Public Employment Service, The Problems of Public Employment Service, Turkish Employment Agency.

**JEL Classification Codes** : J00, J01, J08.

#### **Özet**

Ülkelerin ve kurumların arz ve talebi eşleştirme politikalarında ve değişen işgücü piyasası koşullarına uyum sağlamalarında ekonomi tarihleri ve deneyimleri etkili faktörler olmaktadır. Aynı zamanda, ulusal ve uluslararası işgücü piyasalarında köklü ve yapısal değişimler durmaksızın yaşanırken, Türkiye İş Kurumu (İŞKUR)'nun ne ölçüde değişikliklere yanıt verebildiği, değişiklikleri izlediği ve uyum sağlayabildiği konuları da tartışmalıdır. Bu noktada çalışmanın varsayımı; “Türkiye’de kamu istihdam kurumu olan İŞKUR’nun yapılanması, faaliyetleri ile işgücü piyasası ihtiyaçları arasında bir uyum sorunu vardır” biçiminde oluşturulmuştur. Çalışmanın amacı, uyumsuzluk yaşanan konuları ortaya çıkarmak ve sorunlara çözüm önerileri geliştirmektir. Çalışmada kullanılan yöntem literatür taramasıdır. Çalışma, istihdam hizmetlerinin gelişiminin ve Türkiye İş Kurumu’nun gelişimi ve faaliyetlerinin aktarıldığı, sorunların tespiti ve önerilerin geliştirildiği değerlendirme ve sonuç bölümü olmak üzere üç temel bölümden oluşmaktadır.

**Anahtar Sözcükler** : Kamu İstihdam Kurumları, Kamu İstihdam Kurumlarının Sorunları, Türkiye İş Kurumu.



## 1. Giriş

Bireysel yaşamdan toplumsal yaşama kadar her türlü alanda kurallar ve koşulları düzenleyen, denetleyen ve değiştiren kurumlar bulunmaktadır. Kurumların ortaya çıkış nedenleri ve faaliyetleri kendine özgü koşullar, tarihsel ve mekânsal özellikler göstermektedir. Sanayi devrimi ekonomik, toplumsal, siyasal ve benzeri birçok konuda değişiklik getiren temel süreçlerden biridir. Söz konusu süreçte, birey yaşamının önemli bir bölümü haline gelen çalışma yaşamında eşitlik, adalet, barış, denge ve düzeni sağlayan kurumlara ihtiyaç doğmuştur. Bu noktada ekonomi biliminin temel hedeflerinden biri olan arz ve talep dengesini sağlamak amacıyla devlet, istihdam hizmeti vermeye ve kamu istihdam kurumları aracılığı ile işgücü piyasasını düzenlemeye başlamıştır. İstihdam hizmetleri devlet tekelinde 1900'lu yılların başından 1949 yılına kadar devam etmiş (özel istihdam ofislerine ilişkin Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) sözleşmelerinin yapısı ve çalışma izinleri ile değerlendirildiğinde), 1949 yılından itibaren faaliyete geçen özel istihdam ofisleri ile işgücü piyasasının düzenlenmesinde rol alan yeni kurumlar ortaya çıkmıştır.

Türkiye'de kamu istihdam hizmeti veren İŞKUR, tarihi boyunca gerek doğrudan işgücü piyasası, gerekse Avrupa Birliği istihdam stratejisine uyum ihtiyacı ile iki temel yasal değişiklik geçirmiştir. Ancak kurumun mevcut yapısı ile işgücü piyasasının değişen ve çeşitlenen ihtiyaçlarına etkin ve verimli biçimde yanıt verdiğini söylemek mümkün gözükmemektedir. Yasal, yönetim, personel, fiziki, teknik sorunlara sahip olan kurumun daha etkin biçimde çalışmasını sağlayacak yeni yapılanmalara ihtiyacı bulunmaktadır. Kurumun sorunları her biri ayrı bir çalışma konusu olacak kadar kapsamlıdır. Aynı zamanda, sorunlar zincirleme biçimde birbirleriyle doğrudan ilişkilidir. Dolayısıyla bu çalışmada, işgücü piyasası ihtiyaçları ve İŞKUR'un faaliyetleri arasındaki uyum betimleyici çerçevede ele alınarak genel bir çerçeve çizilmeye ve genel ölçekte öneriler geliştirilmeye çalışılacaktır.

## 2. İşgücü Piyasasını Düzenleyen Kurumların Tarihsel Süreci

### 2.1. Kamu İstihdam (Hizmetleri) Kurumları

Kamu istihdam kurumları genellikle çalışma bakanlıklarının bir bileşeni veya daha az sıklıkta olmak üzere ayrı yönetim ajansları olarak çalışmaktadır. Kamu istihdam kurumları danışma kurulu olan, yönetiminde sosyal diyalog önemli bir yapıya sahip olduğu (ILO, 2009: 1–2), kar amacı gütmeyen kuruluşlarıdır (Lordoğlu ve Özkaplan, 2005: 83). Kamu istihdam kurumları ekonomik geçişlerin etkisini hafifletecek işgücü piyasası düzenlemelerini kolaylaştırma ve emeğin işgücü piyasasına girişine yardımcı olmak amacıyla işgücü piyasası politikaları uygulama; aktif ve pasif istihdam politikalarını planlama ve yürütme görevleri olan kurumlardır. Kurumun temel görevleri, işgücü piyasası

bilgisi sağlama; iş arayanlara iş teklif ederek yardım etme; işletmeler ve iş arayanlar arasında eşleştirme; işe yerleştirme hizmetlerini sağlama; işsizlik sigortası yardımlarını ve çeşitli işgücü piyasası programlarını yönetme gibi faaliyetlerden oluşmaktadır.

Sanayi devrimi ile başlayan kitle üretimi ve kitle halindeki işçi arzı, işgücü piyasasının yapısını ve işleyişini değiştirmiştir. Başlangıç dönemlerinde çalışma yaşamının yönetimini sağlamak amacı ile işgücü piyasasında arz ve talebi karşılaştırma hizmetleri yerel yönetimler, dini kurumlar, sendikalar ve özel istihdam ofisleri aracılığı ile gerçekleştirilmiştir. Ancak, özel sektöre iş bulma hizmeti veren işçi simsarlarının işçiyi sömürüsü ve istismarı, devletin piyasaya müdahalesini beraberinde getirmiş ve İngiltere’de 1909 yılında iş arayanlar ile işçi arayanlar arasındaki eşleştirme hizmetleri kamu hizmeti olarak yapılmaya başlanmıştır (Lordoğlu ve Özkaplan, 2005: 83). Makal’ın çalışma ilişkilerini inceleyen eserinde Şevket Süreyya AYDEMİR ve Ahmet Hamdi BAŞAR’ın, Türkiye’de işçi simsarlarının işçiyi sömürüsüne ve iş ve işçi bulma hizmetlerinin yetersizliğine ilişkin tespitleri yer almaktadır (Daha geniş bilgi için bakınız Makal, 1999: 472–473). Çalışma hayatı ile ilgili literatürde yaygın kanı, iş ve işçi bulma hizmetlerinin İngiltere’de başladığı yönünde olmakla birlikte, ilk hizmetin 1902 yılında İsveç’te başladığını ifade eden araştırmalar da bulunmaktadır (Sönmez, 1946: 44).

I. Dünya Savaşı öncesi, iş ve işçi bulma hizmetleri sınırlı biçimde gelişme göstermiştir (Talas, 1961: 508’den aktaran Makal, 1999: 470). İşsizliğin ülkeler için ciddi bir tehdit oluşturduğu I. Dünya Savaşı döneminde, işgücü piyasasının işleyiş kurallarını evrensel anlamda belirleyen UÇÖ tarafından 1919 yılında iş bulma hizmetlerini ücretsiz biçimde devlet tekeline bırakan “İşsizlik Hakkında 2 No’lu Sözleşme” kabul edilmiştir. Savaş sonrası iş ve işçi bulma hizmetlerinde daralma görülmüş, ancak “1929 Dünya Ekonomik Krizi” hizmetlerin geliştirilmesinde önemli bir etken olmuştur. İş ve işçi bulma hizmetleri, II. Dünya Savaşı ve sonrası dönemde ciddi anlamda ivme kazanmıştır (Talas, 1961: 511’den aktaran Makal, 1999: 470). 1930’lu yıllarda “Keynesyen Ekonomi Politikaları”nın temel hedeflerinden biri olan “tam istihdam”ın sağlanmasına yönelik işgücü piyasalarının düzenlenmesi ihtiyacı, iş ve işçi bulma hizmetlerinin yeniden önem kazanmasına neden olmuştur (Makal, 1999: 470).

II. Dünya Savaşı sonrası sosyal devlet yaklaşımının ağırlık ve işlerlik kazanması devletin işgücü piyasasına müdahalesini de beraberinde getirmiştir. İşgücü piyasası hizmetlerinin doğrudan devlet tarafından düzenlenmesini ortaya çıkaran nedenleri: ahlaki, eğitim politikası ve kamusal yarar sağlayacak işgücü piyasası politikaları ihtiyaçları ile aşağıdaki gibi açıklamak mümkündür (Lordoğlu ve Özlapan, 2005: 84):

- a) *Ahlaki nedenler*: İşçi simsarlarının iş arayanlardan yüksek kazanç elde etmeleri ve ahlaki yönden sakıncalı biçimde işe yerleştirmeleri,
- b) *Eğitim politikasına ilişkin nedenler*: Eğitim politikası ve istihdam politikasının uyumu için kamunun, işgücü piyasasının yapısal (işgücünün

sektörel, bölgesel ve mesleki dağılımı gibi) özelliklerini bilmesi ve işleyişini kontrol etmesi ve değişimini sağlayabilmesi için tekel konumu taşıması,

- c) *Uzun dönemli kamusal yarar sağlayacak politika oluşturulmasına ilişkin nedenler*, işgücü piyasasının düzenlenmesinde özellikle işe yerleştirme sürecinde işverenin tekelini kırmak için (çalışanlarda aranacak niteliklerde ambargosu) kamu istihdam kurumunun tarafsız yapısına duyulan ihtiyaç.

Kamu iş ve işçi bulma kurumlarının başlangıç yıllarındaki faaliyetleri temel düzeyde eşleştirme olarak nitelendirilebilir. 1980'li yıllar ise Neo-Liberal politikalar nedeniyle devletin rolünün değiştiği ve devletin işgücü piyasasına müdahalesinin en az düzeye indirilmeye çalışıldığı yıllardır. Ekonomik kriz dönemleri (1929, 1973 ve 2008 kriz örneklerinde olduğu gibi) devletin işgücü piyasasına müdahalesinin arttığı ve sosyal piyasa ekonomisine geçişin belirginleştiği dönemler olarak değerlendirilebilir. Söz konusu nedenlerle, kamu eliyle işgücü piyasasını düzenleme hizmetleri yapı, işleyiş ve kapsam olarak değişmekte, çeşitlenmekte ve genişlemektedir. Diğer yandan değişen üretim yapısı, emeğin üretim sürecinde değişen rolü ve işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda iş ve işçi bulma görevi kamu tekelinden çıkıp, özel istihdam ofisleri ile birlikte yürütülemeye başlanmış ve faaliyet alanları genişlemiştir.

## 2.2. Özel İstihdam Ofisleri

Özel istihdam ofisleri, merkezi yönetimin denetiminde kar amacı güden veya gütmeyen, istihdam hizmeti öncelikli veya ikincil olan, sözleşme ile işletmelerin ihtiyaç duyduğu nitelikte personel sağlayan özel hukuk hükümlerine tabi kuruluşlardır (Lordoğlu ve Özkaplan, 2005: 84). Özel istihdam ofislerinin faaliyetlerini düzenleyen UÇÖ sözleşmesi 1933 tarihli, 34 Sayılı "Ücretli İş Bulma Ofisleri Hakkındaki Sözleşme"dir. Sözleşmede, kazanç sağlamak amacıyla çalışan ücretli iş bulma ofislerinin sözleşmeyi onaylayan ülkede yürürlüğe girmesinden itibaren 3 yıl içinde kapanması, kazanç amacı olmayanların ise ilgili makamdan izin almak koşulu ile çalışabilecekleri öngörülmüştür. UÇÖ'nün 1949 yılı 96 Sayılı "Ücretli İş Bulma Ofisleri Hakkında Sözleşmesi" ile iş ve işçi bulma aracılık hizmetlerinde devlet tekeli kaldırılmıştır (Türkiye tarafından 1951 yılında onaylanmıştır). 96 Sayılı Sözleşmenin gözden geçirildiği 1997 tarihli UÇÖ 181 Sayılı Özel İstihdam Ofisleri Sözleşmesi (Türkiye tarafından onaylanmamıştır) ile eğitim ve danışmanlık ofisleri de özel istihdam ofisleri olarak tanımlanmış (Uçkan, 2002: Erişim Tarihi () 09.07.2009) ve özel istihdam ofisleri ile kamu istihdam kurumları arasında işbirliği öngörülmüştür.

İşgücünün sektörel ve yapısal dağılımındaki değişimler (tarım ve sanayi sektöründen hizmet sektörüne geçiş), piyasa ekonomisinde rekabet, verimlilik, yeni teknoloji, bilgi ekonomisi ve bilgi işçisi gibi kavramların ortaya çıkması ve bu noktada, nitelikli işgücüne artan talep ve kamu istihdam kurumlarının ağır ve bürokratik yapısı,

Avrupa ve ABD gibi gelişmiş batı ülkelerinde (Lordoğlu ve Özkaplan, 2005: 84-85) özel istihdam ofislerinin gelişimini hızlandırmıştır.

Erdut'a göre (2004: 16); çok uluslu şirketlerin üretim ve iş organizasyonu yapılarını değiştirmeleri, işgücü piyasasının tabakalaşmasını ve özellikle ikincil işgücü piyasalarında esneklik uygulamalarını (özellikle çalışma süresi ve ücret esnekliği biçimindeki sayısal esneklik) artırmış ve bu noktada işgücü piyasasının işleyişine uygun yeni bir düzenleyici kuruma ihtiyaç duyulmuştur. Düzenleyici kurum ise işe aracılık hizmetindeki kamu tekeline kaldıran ve esasen tedarik taşeronluğu türünde faaliyet yapan özel istihdam ofisleri olmuştur.

Türkiye'de 4 Ekim 2000 tarihli 617 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile özel istihdam ofisleri kurulmasına izin verilmiş ancak kanun hükmünde kararname Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir (31 Ekim 2000). 05/07/2003 tarihli 4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile özel istihdam ofislerinin faaliyetine izin verilmesi, istihdam hizmetlerindeki 1946 yılından 2004 yılına (Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği ve Tebliđi) kadar süregelen devlet tekeline ortadan kaldırmıştır. 4904 Sayılı Kanun ve uygulamadaki 01/08/2008 tarih ve 26954 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği ile ikili hizmet yapısı pekiştirilmiştir. İŞKUR'un izni ile kurulan özel istihdam ofisleri yurt içi ve dışı aracılık hizmetleri yanında, istihdam ve insan kaynaklarına yönelik hizmetleri de vermektedir. Özel istihdam ofislerinin işgücünün verimliliğini artırma ve istatistiki bilgi verme gibi diğer görevleri de bulunmaktadır. Özel istihdam ofisleri nitelikli eleman talebini karşılayan bir görünüme sahiptir. Türkiye'de 2004-2008 yılları arasında özel istihdam ofisleri tarafından işe yerleştiren sayısı 122.175 kişidir ve işe yerleştirenlerin sadece %4'ü nitelik gerektirmeyen işlerde istihdam edilmiştir (Türkiye İş Kurumu, Temmuz 2009, 29.03.2010).

Türkiye'de özel istihdam ofislerinin benzer faaliyetleri gayri resmi olarak 2004 yılından önce eğitim ve danışmanlık firmaları tarafından yapılmıştır. Özel istihdam ofislerinin yasal anlamda faaliyete başlaması ile İŞKUR istihdam hizmetlerini özel sektörle paylaşmaya başlamıştır.

Özel istihdam ofislerinin istihdam faaliyetine başlaması, işgücü piyasasında etkinliği artırmaya katkı sağlama ile *olumlu*; kamu haklarının ve hizmetlerinin özelleştirilmesi boyutuyla *olumsuz* olarak değerlendirilebilir. Özel istihdam ofisleri işgücü piyasasında emek arz ve talebinin buluşmasını, piyasa hakkında bilgiyi ve emek hareketliliğini artırabilir, esneklik uygulamalarından dolayı karmaşık ve izlenmesi güçleşen işgücü piyasasında denetim ve kontrolün kolaylaşmasına yardımcı olabilir, kamu istihdam kuruluşlarını daha aktif çalışmaya (olumlu rekabet) ve daha etkin çözüm politikaları geliştirmeye teşvik edebilirler.

Kamu haklarının ve hizmetlerinin özelleştirilmesi boyutunda ise farklı sorunlar ile karşılaşılabilir. Örneğin, özel istihdam ofislerinin başvuru sahiplerini müşteri olarak

algılamaları durumunda (kamu istihdam kurumları tarafından vatandaş olarak algılanmaktadır), bireyin kamu haklarının olumsuz biçimde etkilenmesi söz konusu olabilir. 4904 Sayılı Yasa (madde 19) ve Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği'nin 11. ve 13. maddeleri gereği, işe yerleştirilenlerden (.....profesyonel sporcu, teknik direktör, antrenör, manken, fotomodel ve sanatçı meslek guruplarında yer alanlar ile genel müdür veya bu göreve eş ya da daha üst düzey yöneticilerden ücret alabilir-madde 13.) ücret alınmaz. Yurt dışına işçi göndermede ise eşleştirme hizmeti ücreti, sadece işveren tarafından alınabilir. Bu noktada, özel istihdam ofislerinin işe yerleştirilenlerden ayrı bir menfaat sağlamalarını engellemek amacı ile etkin biçimde denetlenmesi (ofisin sosyal güvenlik kayıtlarının izlenmesi gibi) gerekmektedir.

Özel istihdam ofisi ile işçi ve işveren arasındaki iş ilişkisinin ve/veya geçici iş ilişkisinin nasıl kurulacağı ayrı bir sorun oluşturmaktadır. Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği gereği (madde 5/2), “özel istihdam ofisleri mesleki olarak geçici iş ilişkisi düzenleme faaliyetinde bulunamazlar”. Özel istihdam ofislerinin taşeron uygulaması yerine “hizmet satımı” adı altında geçici iş ilişkisi kurdukları Yargıtay kararları ile pekiştirilmiştir: Yargıtay özel istihdam bürosu aracılığı ile işe yerleştirilen işçinin, özel istihdam bürosunun işçisi değil asıl işverenin işçisi olduğuna, özel istihdam bürosunun aracı olduğuna karar vermiştir (YARGITAY 9. HUKUK DAİRESİ E. 2005/774 K. 2005/11838 T. 04.04.2005).

### **2.3. Diğer Bir Özel İstihdam Ofisi Türü: Geçici İstihdam Ofisleri**

UÇÖ'nün 181 Sayılı Özel İstihdam Ofisleri Sözleşmesi'ni kabul etmesiyle birlikte “Geçici İstihdam Ofisleri” özel istihdam ofisi olarak tanımlanmış ve faaliyet göstermelerine izin verilmiştir. Geçici istihdam ofisleri işçinin gerçek işvereni olan, işçi ve işçiyi çalıştıracak işveren ile sözleşme imzalayan, üçüncü tarafın (müşterilerinin) özel nitelikte ve geçici sürede işgücü talebini karşılayan özel istihdam ofisleridir (Uçkan, 2002: 09.07.2009). Geçici istihdam ofisleri, birincil ve ikincil piyasalarda üretim aşamasında farklı sözleşme ve istihdam koşulları olan “çevre ve çekirdek işgücü” talebinin ve “doğru zaman ve doğru işte işgücü çalıştırma” yaklaşımlarının karşılanması anlamında, özellikle gelişmiş ülkelerde faaliyet göstermektedir.

İşletmelerin zorlaşan rekabet koşullarında işgücü maliyetlerini azaltmaya yönelik çabaları, fonksiyonel esneklik uygulamalarını da beraberinde getirmektedir. Bu noktada geçici istihdam ofisleri, sabit-sürekli, vekâleten, düzensiz ve mevsimlik gibi geçici çalışma biçimleri ile işletmenin geçici iş ihtiyaçlarını karşılamak üzere işçi kiralamaktadırlar (Lordoğlu ve Özkaplan, 2005: 64). Geçici iş, çekirdek işgücüne ek olarak kullanılan ve tam zamanlı istidamin bir alternatifi değil, tam zamanlı istihdama geçişi sağlayan bir süreç veya belge olarak da değerlendirilmektedir (McIlroy, 1995: 132). Dünya'da geçici işçi sayısı artış göstermektedir: 2006 yılı verilerine göre, tam zamana eşdeğer geçici işçi sayısı 8.888.000 kişidir (CIETT, 2007: 20).

“Uluslararası Özel İstihdam Ofisleri Konfederasyonu (CIETT)”, ulusal geçici istihdam ofislerini biraraya getiren uluslararası anlamdaki tek örgüttür. Ulusal, uluslararası örgüt ve hükümetler tarafından tanınmaktadır. Belçika, Fransa, Portekiz, Almanya, Hollanda, İsviçre, İspanya ve İsveç gibi ülkelerde CIETT üyeleri taraf sendikalar ile toplu pazarlık masasına oturmaktadırlar (Daha geniş bilgi için bakınız Uçkan, 2002: 09.07.2009). 2006 yılı verilerine göre CIETT’ye üye 33 ülke bulunmaktadır. Özel istihdam ajans veya firmalarında çalışan personel sayısının en fazla olduğu ülkeler 380.000 kişi ile Japonya ve 120.000 kişi ile ABD’dir (CIETT, 2007: 14).

Türkiye 1997 tarihli UÇÖ 181 Sayılı “Özel İstihdam Ofisleri Sözleşmesi”ni henüz onaylamamıştır. Ancak, 2009 tarihli 5920 Sayılı “İş Kanunu, İşsizlik Sigortası Kanunu ve Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun-madde 1” ile 4857 Sayılı İş Kanununun 7/A maddesi ile geçici iş ilişkisi düzenlenmiştir. İlgili düzenleme Anayasa (89. ve 104. maddeler)’ya özgü yasal alt yapı uyumsuzluğu nedeniyle Cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ye geri gönderilmiş ve konu sonuçları açısından henüz bir netliğe kavuşturulmamıştır.

Özel istihdam ofisi ile geçici işçi arasında sözleşme süresi belirli süreli olacağından birçok koşulun yasayla düzenlenmesi gerekmektedir. Ancak iptal edilmiş olmakla birlikte, geçici iş ilişkisini düzenleyen 5920 sayılı kanunda (madde 1) kıdem, ihbar, yıllık izin, sendikal haklar, toplu iş sözleşmesi, grev ve lokavt haklarının ne olacağı, asıl işverenin kim olacağı konuları belirlenmemiştir. Türkiye’de “işçi kiralama” yöntemine geçişin henüz işgücü piyasasında tabandan gelen bir ihtiyaç olup olmadığı, yasal zeminin hangi sorunlara, nasıl, ne kadar sürede ve hangi alanlarda çare olacağı iyi analiz edilip, öngörülmelidir.

Uluslararası ve ulusal ölçekte işgücü piyasasının yapısı değişirken, kamu istihdam kurumları da tarihsel süreç içinde ortaya çıkan ihtiyaçlara uyum sağlamak amacı ile değişim geçirmiştir. Ancak kurumsal anlamda yaşanan değişimlerin piyasasının ihtiyaçlarına hızla ve etkin biçimde yanıt verdiği tartışmalı bir konudur.

### **3. Türkiye İş Kurumunun Gelişimine Genel Bir Bakış**

Türkiye’de iş ve işçi bulma hizmetleri 1936 yılı 3008 Sayılı İş Kanunu (63–71 maddeler) ile ilk kez düzenlenmiştir. İş Kanunu’na göre; iş bulma kurumu bir kamu hizmeti verecektir. İlgili kanunun 64. maddesi ile kurumun görevleri işgücü piyasası ile ilgili bilgi toplama, işgücü arz ve talebini düzenleme, işçilerin eğitimi ve günümüzden farklı olmak üzere işçi ücretlerini izleme ve ücret dengesizliğini ortadan kaldıracak önlemleri tespit etme ve çözümleri başlatma gibi hizmetleri ücretsiz olarak yapma biçiminde düzenlenmiştir.



3008 Sayılı İş Kanunundan on yıl sonra, 21.01.1946 tarihli 4837 sayılı Kanunla “İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü” kurulmuştur. Kurum 2003 yılında isim ve yapı değişikliğini getiren 4904 Sayılı Kanun ile Türkiye İş Kurumu’na dönüşmüştür.

Türkiye İş Kurumu, tarihsel süreç içerisinde toplumda farklı biçimde algılanmıştır. 1980’li yıllara kadar, yurt dışına işçi gönderme faaliyetleri nedeni ile kamuoyunda kuruma ilişkin farkındalık düzeyi yüksek ve olumlu bir algının olduğu bir dönem yaşanmıştır. En fazla işçinin gönderildiği Federal Almanya ile İş ve İşçi Bulma Kurumu arasında işbirliği gerçekleşmiş ve işbirliği ile kurumsal ilk dönüşüm yaşanmıştır (Çiner, 2005: 71–88). Yurt dışına işçi göndermenin yavaşlaması ile kurumun toplum tarafından algılanma biçimi değişmeye, kurumsal etkinlik yitirmeye başlanmış ve artık tartışılır hale gelen yapısı ile yeniden yapılandırılması gereği ortaya çıkmıştır. İzleyen süreçte, 04.10.2000 tarihinde 617 sayılı “Türkiye İş Kurumu’nun Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile İş ve İşçi Bulma Kurumu Türkiye İş Kurumu olarak yeniden yapılandırılmıştır. Ancak, Anayasa Mahkemesinin ilgili Kanun Hükmünde Kararname’yi iptal etmesi ile kurumun yapılandırılmasına dayanak olacak hukuksal yapı tartışılır hale gelmiştir. Sonuç olarak, 05.07.2003 tarih ve 24159 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan “4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu” ile kısa adı ile İŞKUR kurulmuş ve ilgili kanunla yeniden yapılandırılmasına dayanak olacak hukuksal alt yapısına kavuşturulmuştur.

Kurumun başlangıç ve günümüzdeki faaliyetleri arasında farklılıklar bulunmaktadır. 1946 ve 1947 yıllarını içeren kurum faaliyetlerini inceleyen bir çalışmada, nitelikli işçi kurslarından mezun olanların hızlı ve yüksek ücretli işlerde iş buldukları ifade edilmiştir (Çalışma Dergisi, 1947: 82–86). Bir diğer çalışmada Çalışma Bakanlığı’nın sosyal politikasını belirlemek amacıyla 1947 yılında İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından Ankara, İstanbul ve İzmir illerinde iş kanununa tabi işyerleri ve işçi ailelerine (masraflarına ilişkin) anket yapıldığından söz edilmiştir (Çalışma Dergisi, 1948: 85–92). Günümüzde de İŞKUR tarafından işgücü talebini ölçmeye yönelik anket yapılmaktadır. Ancak anket, sadece dört sorudan oluşan ve kuruma kayıtlı “işverenlere” yapılan bir çalışmadan ibarettir. Aynı zamanda mevcut koşullarda kurumun, ücretleri izleme ve ücret dengesizliğini ortadan kaldıracak önlemleri alma gibi bir görevi de bulunmamaktadır. Kurumun günümüzdeki faaliyet alanı dikkate alındığında, arz ve talep dengelerini ve/veya işgücü piyasasını yakından izlediği konusunda ciddi problemlere sahip olduğu gözlenmektedir (Bakınız İşgücü Piyasası Bilgilendirme Hizmetleri Başlığı).

Kurumun faaliyetleri tarihsel süreç ile incelendiğinde, başlangıçtaki temel problemlerin devam ettiğini ifade edebilmek mümkündür. Örneğin; 1949 yılına ait bir makalede, kurumun personel yetersizliği, piyasada nitelikli işgücü yetersizliği, işçi ve işverenlerin devletin iş bulma faaliyetini yeterince desteklemediği konuları ele alınmıştır (Çalışma Dergisi, 1949a: 89–93). Kurumun 1949 yılındaki ilk altı aylık faaliyetlerinin incelendiği diğer bir çalışmada, personel ve mali yetersizlik sorunları yinelenmiştir. 1949

yılında kuruma iş için başvuran 54.443 kişinin yaklaşık %51'i mesleksiz işçidir. İşe yerleştirilen 40.818 kişinin %67,3'ü tarım işçisi ve %11,3'ü ise mesleksiz işçidir (Çalışma Dergisi, 1949b: 68). 1949 yılında kuruma başvuru yapan ve işe yerleştirilen kişilerin niteliği ile günümüzde başvuru yapan ve işe yerleştirilen işgücü arasında nitelik açısından ciddi bir benzerlik bulunmaktadır (Bakınız İşgücü Piyasası Bilgilendirme Hizmetleri Başlığı).

İŞKUR'un yapısal dönüşümünde iki temel yaklaşımdan söz edilmektedir. İlk yaklaşım AB'nin etkilerini kapsayan Avrupalılaştırma; ikinci yaklaşım çalışma yönetiminde uluslararası bir örgütün veya yabancı ülkenin kamu politikasının başka bir coğrafyaya aktarılmasını ifade eden politika transferidir. Politika transferi aynı zamanda, kavramı oluşturma, kavrama göre analiz yapma ve kurumsallaştırma süreçlerini kapsamaktadır (Çiner, 2007: 263–264). Diğer yandan, sosyal politikadan piyasa temelli değişimin göstergesi olan “İşgücü Yönetimi”ne geçiş, piyasa odaklı istihdam hizmetlerini, sermaye tarafından kullanılan yapısal uyum politikalarını ve emeğin denetimini sermayenin lehine çeviren Neo-Liberal politikaları beraberinde getirmiş ve kurum söz konusu süreçten etkilenmiş ve yapısal bir dönüşüm geçirmiştir (Sosyal politikadaki değişime yönelik araştırma örneği için bakınız Özügürlü, 2003: 59–74; değişimin kuruma etkisi için bakınız Çiner, 2007: 259–281; İŞKUR'un istihdam hizmetlerindeki tekelinin kaldırılması ile ilgili görüş için bakınız Ata, 2005: 10.08.2009).

#### **4. Ulusal ve Uluslararası Yasal Dayanaklara Göre Türkiye İş Kurumunun Faaliyetleri**

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı, özel hukuk hükümlerine tabi tüzel kişiliğe sahip Türkiye İş Kurumu mali ve idari açıdan özerk bir kamu kurumudur. 4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile kurumun işleyişi, faaliyetleri ve sorumlulukları belirlenmiştir. Ulusal ve uluslararası ilgili mevzuat gereği, kurumun faaliyetleri işgücü piyasası bilgilendirme hizmetleri, aktif işgücü programları, istihdam hizmetleri ve pasif işgücü programları ile aşağıdaki gibi dört başlık altında toplanmaktadır:

1. İşgücü piyasası bilgilendirme hizmetleri;
  - İşgücü piyasası verilerinin derlenmesi,
  - İşgücü piyasası verilerinin analiz edilerek yorumlanması,
  - İşgücü piyasası verilerinin kullanıcıların hizmetine sunulması,
2. Aktif işgücü programları (İşgücü Uyum Hizmetleri);
  - İş ve meslek analizlerinin yapılması,
  - Mesleklerin tanımlanması ve sınıflandırılması,
  - Meslek ya da alan seçme aşamasında olan öğrencilere mesleki rehberlik

hizmetlerinin sunulması,

- Yetişkinlere iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinin verilmesi,
- İlgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak, meslek edindirme, meslek geliştirme ve meslek değiştirme kurslarının düzenlenmesi,
- İstihdamında güçlük çekilen grupların istihdamını kolaylaştırıcı mesleki eğitim ve mesleki iyileştirme hizmetlerinin verilmesi,
- İşsizliğin yoğun olduğu dönemlerde ve yerlerde toplum yararına çalışma programları (TYÇP) düzenlenmesi,
- İstihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri verilmesi,

### 3. İstihdam Hizmetleri;

- Ulusal ve yerel istihdam politikası belirleme çalışmaları,
- İnsan gücünün planlamasına yönelik çalışmalar,
- İşe yerleştirme çalışmaları,
- Özel istihdam ofislerine ilişkin çalışmalar,

### 4. Pasif işgücü programları;

- İşsizlik sigortası,
- Ücret garanti fonu,
- Kısa çalışma ödeneği,
- İş kaybı tazminatı.

Kurumun faaliyetleri içinde yer alan dezavantajlı gruplara (özellikle engelli gruplar) ilişkin yürüttüğü hizmetler, sosyal adalet, barış ve sosyal içermeyi (dışlanmayı önleyen) kapsayan nitelikleri ile özel bir öneme sahiptir. Ayrıca kurumun diğer hizmetlerinden biri olan, tarım işlerinde ücretli iş ve işçi bulma aracılığına izin verilmesi ve kaldırılmasına ilişkin işlemleri yapma görevi de bulunmaktadır. Tarım işlerinde aracı olan kurum, “Aracı Belgesi” (elçi, dayıbaşı, çavuş) olan kişilerden eşleştirmede yararlanabilmektedir. Araştırma sonuçlarına göre, uygulamada kurumun tarım işlerinde aracılık hizmeti ile ilgili sorunları bulunmaktadır. Dokuz ilde yürütülen 1236 gezici ve geçici kadın tarım işçilerini ve 64 tarım aracısını kapsayan araştırmada, tarım araçılarının %76,6’sının aracı belgesi olmadığı bulgusuna ulaşılmıştır. Araçılar beyanlarında “kimsenin kendileri ile ilgilenmediğini” ifade etmişlerdir (Yıldırak ve diğerleri, 2003: 7,8,199).

Kurum tarafından kırsal alana ilişkin çözüm odaklı yeni yaklaşımların geliştirilmesi gerekmektedir. Çünkü Türkiye’de tarım sektöründe ciddi bir çözülme ve

işgücü hareketliliği yaşanmaktadır. Aynı zamanda kurumun temel görevlerinden biri, işgücü piyasası verilerinin derlemesi, analiz edilmesi ve kullanıcıların hizmetine sunulmasıdır. Bu noktada “sektörel öncelik” yaklaşımı ile ilçelerde özellikle kırsal alanlarda, tarım işçilerinin çalışma ve yaşam koşullarının düzeltilmesi çalışmalarını içerecek kurumsal teşkilatlanmaya gidilmelidir.

## **5. Türkiye İş Kurumu’nun Güncel Sorunları**

Kurum ulusal ve uluslararası değişim ve koşullardan (ekonomik, sosyal, siyasal, demografik, işgücü piyasası koşulları gibi) etkilenmiş, yıllar itibari ile görevleri çeşitlenmiş, artmış ve detaylanmıştır. İŞKUR tarafından yürütülen her bir hizmet (örneğin, işsizlik sigortası gibi) süreç içerisinde farklı kurumlar tarafından yerine getirilebilecek kadar geniş bir iş tanımına ve görev alanına sahip olmuştur. Hizmet çeşitleri ayrı çalışmaları oluşturacak kadar geniş bir içeriğe sahiptir. Bununla birlikte, gerçekleştirilen faaliyetlerin işgücü piyasasının ihtiyaçlarına yanıt verdiği tartışmalı bir konudur. Bu nedenle çalışmada, kurumun güncel sorunları faaliyetler kapsamında dışsal ve içsel olarak sınıflandırılarak, genel bir görünüm ortaya çıkarılmaya çalışılmıştır. (Bakınız Şekil 1.)

### **5.1. Dışsal Sorunlar**

Dünya ölçeğinde ekonomik, sosyal (açık, etkileşim halindeki toplum), teknolojik (yeni teknolojiler), demografik (yaşlanan ülkeler, genç ve büyük nüfuslu ülkeler) vb. koşullarda yapısal bir dönüşüm ve sosyal devlet anlayışına ilişkin yaklaşımda farklılaşmalar yaşanmaktadır. Periyodik aralıklarla yaşanan krizler, küreselleşme süreci içinde birbirine bağımlı hale gelen ekonomi, ticaret, yatırım ve işgücü piyasaları, rekabetin getirdiği koşullar ve ülkelerin küreselleşme süreci ile bütünleşme politikaları, kalkınamayan ekonomiler, istihdam yaratmayan büyüme modelleri, Neo-liberal politikalar sonucunda artan işsizlik ve sosyal güvenlik hizmetlerine bakışın değişimi kamu istihdam kurumlarının hizmet anlayışını doğrudan veya dolaylı biçimde etkilemekte ve değişime zorlamaktadır. Söz edilen tüm koşullar hükümetlerin piyasa yönetimindeki tercihlerini belirlemekte veya etkilemektedir. Hükümetlerin ekonomi politikalarında reel üretimi ve talebi canlandırmaya (sıcak para akışına öncelik vermeyen) yönelik tercihi istihdamı doğrudan etkilemektedir. Bu noktada, kamu istihdam hizmetlerin başarısı da hükümetlerin istihdam hizmetlerine bakış açısına göre değişebilmektedir. Aynı zamanda, ekonomi politikalarında liberalleşme ve küreselleşmenin işgücü piyasalarında yarattığı etki ve zorunlu değişim süreçlerinin etkisi, sonuçları ve maliyeti yüksek iken, kamu istihdam kurumları kısıtlı mali kaynak ve zor değişen kurumsal yapıları ile dönüşüme ayak uydurmaya çalışmaktadırlar (Tuy ve diğerleri, 2001: 47). Diğer yandan toplumlarda, kamu istihdam kurumlarından beklentiler işsizliğin ve yoksulluğun artmasına paralel biçimde artış göstermektedir.

UÇÖ'nün 1982 yılından sonra kamu istihdam kurumları ile ilgili ilk kapsamlı yayınında binyılın başında kamu istihdam kurumlarının önünde ciddi sorunlar bulunduğu tespitine yer verilmiştir. Kamu istihdam kurumlarını etkileyen dış koşullar “yapısal işsizlik, toplumsal dışlanma, insana yaraşır işin sınırlı oluşunun birçok çalışanı olumsuz etkilemesi, istihdam ve kariyer alanlarında istikrarsızlık, yaşam boyu öğrenme taleplerinin artması, sosyal güvenliğin giderek artan maliyetinin yarattığı genel kaygılar, birçok ülkede kamu istihdam hizmetlerinin tekel konumundan çıkarılması, işgücü piyasasında özel ve kamusal aktörlerin çoğalması” olarak ifade edilmiştir. Kamu istihdam hizmetlerini etkileyen örgütlenme ile ilgili koşullar arasında “kaynakların azaltılması yönündeki baskılar ile kamu hizmetlerinin sunumuna daha fazla rekabet katma çabaları” (Tuy ve diğerleri, 2001: 2) sayılmıştır.

İşgücü piyasasından kaynaklanan kronik genel işsizlik; özel aktif istihdam politikaları uygulamayı gerekli kılan genç, kadın, uzun süreli, engelli gibi dezavantajlı gruplarda artan işsizlik; istihdamın sektörel yapısındaki değişimler (tarım ve kısmen sanayi sektöründe çözülme, hizmet sektörüne geçişler); esnek istihdam biçimleri; güvencesiz işler; teknolojik gelişmelere bağlı olarak ortaya çıkan yeni meslek ve çalışma biçimleri; eskiyen meslek ve nitelikteki işler; nitelik farkı gözetilmeksizin sermayenin, yatırımın ve işin (talebin) peşinden giden işgücünün hareketliliği vb. birçok koşul kurumun yaşadığı dışsal sorunlar arasında sayılabilir. Ayrıca, kamu istihdam kurumlarının bürokratik ve merkeziyetçi yapısı, işgücü piyasasında hızlı biçimde yaşanan değişimlere ayak uydurmasını engellemekte, kamu istihdam hizmetlerinin aksamasına ve talebin gerisinde kalmasına neden olmaktadır.

Kamu istihdam hizmetlerini doğrudan etkileyen işsizlik, Türkiye’de kronik ve çeşitlenen bir sorundur. Tatlıdil ve Özgürlük tarafından Analitik Hiyerarşi Süreci Yöntemi kullanılarak yapılan araştırmada, iller işsizlik riskine göre sınıflandırılmıştır: En düşük işsizlik riskine en az sahip iller İstanbul (%37,01), Bilecik (%38,93) ve Edirne (%39,24) olarak tespit edilmiştir. En yüksek risk grubunda olan iller ise Muş (%67,11), Kastamonu (%68,34) ve Bartın (%75,34)’dır (Tatlıdil ve Özgürlük, 2009: 15–17). Araştırma sonuçlarına göre Türkiye’de 81 il, işsizliğin çözümü en zor olan türleri ile karşı karşıyadır. Uzun süreli işsizlik ve genç işsizliği tüm iller için tehdit oluşturmaktadır. Bartın (sırasıyla %57,25; %66,93) ili, her iki işsizlik türünün en ciddi biçimde yaşandığı ildir. Kilis (%70,49) ve Gaziantep (%65,14), düşük eğitilmiş işgücünün yoğun biçimde bulunduğu illerdir (Tatlıdil ve Özgürlük, 2009: 14–18). İşsizliğin illere özgü yapısı ve bölgesel gelişmişlik farklarının olması İŞKUR il müdürlüklerinin, ortak bir kurum politikasının yanı sıra, yerel anlamda illere özgü aktif istihdam politikalarını uygulamalarını gerekli kılmaktadır.

## 5.2. İçsel Sorunlar

### 5.2.1. İşgücü Piyasası Bilgilendirme Hizmetleri

Türkiye işgücü piyasası istatistiki verilerini sağlayan temel kuruluşlar, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), İŞKUR ve Sosyal Güvenlik Kurumu'dur. Ancak, üç kurumun verileri birbirinden bağımsız (uyumsuz) olup, kurumlara özgü veriler içinde de yetersizlikler (TÜİK'in "Hanehalkı İşgücü Anketi (HİA)" nin arz yönlü ve illere özgü ciddi anlamda sınırlı verilerin olması, İŞKUR'a sadece başvuruların verilerinin olması gibi) bulunmaktadır.

Türkiye işgücü piyasasının genel görünümünü sağlayan kuruluş istatistiki yöntem ve örneklem büyüklüğü açısından TÜİK'tir. İŞKUR'a ilişkin piyasa verilerinin yorumu başvurular ile sınırlı kalmaktadır. Dolayısıyla, İŞKUR verilerinin ülke işgücü piyasasının durumunu net ve genel biçimde yansıttığını söyleyebilmek mümkün değildir. TÜİK verileri geniş işsizlik tanımı kapsamı<sup>1</sup> ile yorumlandığında, Türkiye'de potansiyel işsizlerin-iş arayanların sayısı Temmuz 2009 tarihi ile 11 milyon 726 kişi olarak değerlendirilebilir. (Tablo 1)

---

<sup>1</sup> *Günümüzde işsizliğin, "geniş-geliştirilmiş anlamda veya alternatif işsizlik oranları" ile birlikte değerlendirilmesi yaklaşımı kullanılmaya veya işsizliğin dar tanımının kullanımına ilişkin tartışmalar geride kalmaya başlamıştır. Geniş anlamda işsizlik, açık işsizlik tanımı ve "çalışmaya hazır olup: ümidi olmadığı veya diğer nedenlerle iş aramayanlar, eksik istihdamda olanlar, ücretsiz aile işçileri, mevsimlik çalışanlardan ve ekonomik nedenlerle kısmi süreli çalışanlardan oluşmaktadır". ABD'de işgücü kullanım seviyesini belirleyebilmek için, farklı (alternatif) işsizlik oranları hesaplanmakta ve resmi olarak da yayınlanmaktadır (Alternatif işsizlik tanımı ile ilgili olarak daha geniş bilgi için bakınız, Yükseler ve Ercan, 2008, 88-99; Bradbury, 2006, 1-10; The U.S. Bureau of Labor Statistics, Employment Situation, 23.03.2010; Güney, 2010, 243; TİSK, 2009: 29.03.2010.).*

**Tablo: 1**  
**Alternatif İşsizlik Yaklaşımı ile Aktif Nüfusta Potansiyel İşsizler (İş Arayanlar)**  
**(Bin kişi) 2009-Temmuz**

AKTİF NÜFUS STATÜSÜ (Çalışma Çağındaki Nüfus: 51.714 (Kişi))		Sayı	İşgücü İçindeki Oranı Toplam İşgücü: 25.480 (Kişi)	İşgücüne Dâhil Olmayanlar İçindeki Oranı
<i>Açık İşsiz</i>		3.267	%12.8	
Eksik İstihdam*	Zamana Dayalı Eksik İstihdam	544	%3.6	
	Yetersiz Eksik İstihdam	392		
Toplam: 936 (Kişi)				
İşgücüne Dâhil Olmayanlar	İş Aramayıp, Çalışmaya Hazır Olanlar: İş Bulma Ümidi Olmayanlar	648		%2.4
	İş Aramayıp, Çalışmaya Hazır Olanlar: Diğer	1.169		%4.4
	Mevsimlik İşçiler	28		%01
	Diğer	1.629		%6.2
	Ev İşleri İle Meşgul Olanlar	Genel Toplam: 12.160 kişi (1/3'ünün potansiyel iş arayan olduğu varsayıldığında***) 4.049		Genel Toplamın Payı: %46,3  Varsayılan toplamin payı: %15,4
Genel Toplam		11.726		
Genel Toplamın Aktif Nüfus İçindeki Payı			%22.6**	

Kaynak: TÜİK, HİA, [http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb\\_id=25&ust\\_id=8](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=25&ust_id=8), 15.10.2009.

\* 2009 Şubat tarihinden önce eksik istihdam, görülebilir ve diğer başlıklarını içerirken, 2009 Şubat tarihinden itibaren, zamana dayalı ve yetersiz eksik istihdam olarak sınıflandırılmıştır.

\*\* Geniş işsizlik tanımı ile değerlendirildiğinde ulaşılan oranı ifade etmektedir.

\*\*\* Kadın emeği çalışma hayatına, toplumsal cinsiyetçi bakış açısı, piyasa öncesi ve piyasa ayrımcılığı veya cam tavanlardan dolayı katılamamaktadır. Anketlerde kadın işgücü söz konusu nedenlerden dolayı "ev kadını" değerlendirilmektedir. Bu noktada çalışmada, piyasa koşulları ve diğer koşullara bağlı olarak kadının işgücü piyasasına girişinin artacağı ve işgücüne dahil olmayan kadınların bir kısmının potansiyel işsiz olarak değerlendirilebileceği varsayılarak söz konusu rakam oluşturulmuştur. (Varsayımın dayandırıldığı teoriler Kurumcu-Yeni Kurumcu, Feminist, Neo-Klasik İktisat Teorileridir. Teoriler için bakınız Lordoğlu ve Özkaplan, 2005: 171-173, 178-180, 221-261).

2009 Temmuz rakamları ile kuruma kayıtlı işsiz sayısı, 1.571.803 kişidir ve kayıtlı işsiz sayısı *açık işsizlerin* %48,1'ni oluşturmaktadır. Temmuz 2009 tarihinde kuruma yapılan başvuruların aylık toplamı 101.755 kişidir (Türkiye İş Kurumu, Temmuz 2009: 10.11.2009) ve kuruma yapılan başvuru sayısı, *açık işsizlerin* (TÜİK: 3 milyon 267 bin kişi) %3'nü oluşturmaktadır. Bu noktada, 3 milyon 267 bin işsizün %3'ünün iş aramak için İŞKUR'a başvurduğu ifade edilebilir. Tablo 1'den görüldüğü üzere, kurum verileri işgücü piyasasına ilişkin genel görünümü yansıtmamakta, kurum başvuruya göre bilgi verebilmektedir.

Ayrıca, 11 milyon 726 bin potansiyel iş arayanların sayısı, AB'ye üye yaklaşık altı ülkenin nüfusuna eşittir (2008 yılı itibari ile Letonya 2 milyon 271 bin kişi; Litvanya 3 milyon 366 bin kişi; Lüksemburg 467 bin kişi; Malta 411 bin kişi; Slovenya 2 milyon 33 bin kişi; Hırvatistan 3 milyon 169 bin kişi toplam 11 milyon 717 bin kişi) ve AB'ye üye 27 ülkenin 2008 rakamları ile işsiz sayısı 16 milyon 768 bin kişidir (European Commission, 2009: 155–185). Dolayısıyla, hizmet götürülmesi gereken işsiz sayısı çok yüksek olup, kurumun nicel ve nitel anlamda talebe göre yapılandırılması gerekmektedir.

İşsizlerin iş bulmak amacı ile kuruma ne kadar sıklıkla başvurulduğu diğer bir sorundur. Yöney ve Özel tarafından yapılan ve örneklemini 2000–2001 yıllarında meslek yüksekokulunda eğitim gören 214 öğrencinin oluşturduğu araştırmada, iş arama tekniklerinde öğrencilerin en az tercih ettikleri yöntemin, Türkiye İş Kurumu (%2.8/6 kişi)'na başvuru olduğu tespitine ulaşılmıştır. Araştırma kapsamındaki öğrencilerin en fazla tercih ettiği yöntem ise tanıdık aracılığı ile iş bulmaktır (%35,1 – 75 kişi) (Yöney ve Özel, 2003: 15.10.2009). Diğer bir çalışmada, her 100 kişiden sadece 16'sının İŞKUR aracılığı ile iş aradığı tespit edilmiştir (Fırat, 2001: 13.11.2009).

TÜİK 2004–2008 yılları HİA verileri de işsizlerin iş arama sürecinde en az tercih ettikleri iş arama yönteminin, İŞKUR'a başvurma olduğunu göstermektedir. 2004–2008 döneminde işsizlerin iş arama süreçlerinde başvurdukları kanallar içerisinde İŞKUR'un payı %4 ile %6.6 arasında değişmektedir. Diğer yanda, 2004 yılında faaliyete geçen özel istihdam ofisleri İŞKUR'a ciddi bir rakip olmaya başlamıştır (Tablo 2).

**Tablo: 2**  
**İş Arama Kanallarına Göre İşsizler (Bin Kişi)**

Yıllar/ İş Arama Yöntemi	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Doğrudan İşverene Başvuru</i>	522	1.420	1.433	1.710	1.839
<i>Eş-Dost</i>	736	1.765	1.827	2.189	2.430
<i>Türkiye İş Kurumu</i>	97	298	201	246	274
<i>Özel İstihdam Ofisi</i>	56	182	190	215	242
<i>Gazete İlanı</i>	179	842	876	897	1.041
<i>Toplam Başvuru</i>	1.590	4.507	4.527	5.257	5.826
<i>Yıl Toplamına göre Türkiye İş Kurumunun Payı</i>	%6	%6.6	%4.4	%4.6	%4.7

Kaynak: TÜİK, 2004–2008 Yılları Hanehalkı İşgücü İstatistikleri.



İşgücü piyasasında arz ve talep miktarı ve yapısal özellikler gerek kurumun personel sayısı, gerekse kurumda bilimsel bir merkezin olmaması gibi nedenlerle doğru biçimde analiz edilememektedir. İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları (İİMEK)'nın illerde işgücü piyasası analizi yaptırma görevi bulunmakla birlikte, araştırmanın yapılabilmesinde uygulamadan kaynaklanana sorunlar bulunmaktadır: Araştırma içeriğinin TÜİK'in işgücü piyasası araştırmasını (tekrar olmaması anlamında değişken, soru sayısı ve içeriğinin belirlenmesi gibi) zenginleştiren yapıda olması gerekmektedir. İllere özgü arz yönlü araştırmaların bilimsel olabilmesi, örneklem grubunun geçerli-güvenilir sayıda olmasına bağlıdır. Dolayısıyla, işgücü piyasası araştırmaları yüksek maliyeti de beraberinde getirmektedir. İŞKUR tarafından talebi ölçmek (uyumlu eşleşmeyi sağlamak) amacıyla dört soru ile kuruma kayıtlı işverenlere anket yapılmaktadır, söz konusu yöntemin talebi ne kadar ölçtüğü de tartışmalıdır.

Nitelikli ve eğitilmiş işgücünün kuruma neden başvurmadığı araştırılması gereken bir diğer konudur. Ekim 2009 rakamları ile kuruma yapılan 127 bin 562 başvurunun %47,7'si herhangi bir niteliği olmayan işgücüdür. Alınan 11 bin 554 açık işin; %49,8'i niteliksiz, %50,2'si ise nitelikli eleman talebidir. İşe yerleştirilenlerin (4 bin 469 kişi) %58,9'u niteliksiz; %41,1'i ise nitelikli elemandan oluşmaktadır (Türkiye İş Kurumu, Ekim 2009: 10.11.2009). Gerek işgücü piyasasında, gerekse iktisat literatüründe yaygın kanı nitelikli işgücüne olan talebin arttığı, niteliksiz işgücüne talebin azaldığı biçimindedir. İşe yerleştirilenlerin yaklaşık %59'nun niteliksiz işgücü olması, “sanayinin gerçekte basit teknolojiye mi dayandığı”; “İşverenlerin nitelikli işgücünün maliyetinden dolayı kaliteden feragat ederek niteliksiz işgücüne mi yöneldiği”, “Kuruma çoğunlukla düşük nitelikli işlere sahip işletmelerin mi başvurduğu” sorularını gündeme getirmektedir.

Kurumun işgücü piyasasının bilgilendirme hizmetleri çerçevesinde oluşturduğu verilerin, işgücü piyasasının genel ve mevcut yapısını yansıtmaması, verilerin analizini ve kullanıcı (ulusal istihdam politikalarının oluşturulması, bilimsel araştırmaların yapılması vb. durumlarda) açısından bilimsel anlamda yorumlanmasını güçleştirmektedir. Bu noktada, İŞKUR'un işgücü piyasasının özelliklerini analiz edemeden, istihdam politikasının oluşturulmasına nasıl yardımcı olacağı belirsizlik içermektedir.

### **5.2.2. Aktif İşgücü Programları (İşgücü Uyum Hizmetleri)**

Türkiye İş Kurumu, İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliği (RG.31.12.2008) kapsamında arz ve talep dengesi ve işgücü piyasasında uyumlu eşleşmeyi sağlamak için meslek araştırma ve geliştirme hizmetleri, iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri, bu anlamda işgücü piyasası araştırmaları yapılması gibi faaliyetleri yerine getirmektedir. Ancak, işgücü uyum hizmetlerinin uygulama esasları ve yapılacak araştırmaların yönteminin nasıl olacağı konusunda bir açıklık bulunmamaktadır.

İŞKUR işgücü uyum hizmetlerini işgücü yetiştirme kursları; iş ve meslek danışmanlığı; TYÇP aracılığı ile gerçekleştirmektedir. Son dönemde söz konusu hizmetlere girişimcilik eğitimi ve staj programı (İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği değişikliği–19.06.2009/27263 Sayılı Resmi Gazete) eklenmiştir. Girişimci eğitimlerinin İŞKUR tarafından yapılması, kurumun talep yönlü piyasa dengesini sağlamadaki etkisini artırabilir. Ancak, girişimci olarak eğitilen işgücüne KOSGEB'in (Eylül 2009 tarihine girişimcilik eğitimi ile ilgili KOSGEB ve İŞKUR arasında bir protokol imzalanmıştır) yeterli ölçüde destek (özellikle mali) sağlayabileceği de tartışma konusudur. Türkiye'de işsizliği veya yedek işçi ordusunu yaratan temel faktörlerden biri yatırımların yetersiz olması ve yeni yatırımların olmamasıdır. Bu nedenle kurum tarafından, insan kaynağının planlanmasının makro boyutta ele alınması, işletmelerin strateji geliştirmelerine yardımcı olunması ve aktif istihdam politikaları içinde kendi işini kuranlara yardım politikasının ve girişimciliğin geliştirilmesi gerekmektedir.

Kutum tarafından son dönemlerde en yoğun biçimde yürütülen faaliyetlerden biri olan mesleki eğitim (mesleki eğitim süresince işsize-kursiyere günlük 15 TL ödeme yapılmaktadır) ile işsizliğin çözümü mümkün gözükmemektedir. Ürün ve faktör piyasalarında talebi canlandıracak ekonomi (makro ve mikro) politikalarının uygulanmaması durumunda, mesleki eğitim işsize belirli süreli gelir ve boş zamanını daha verimli geçirmesini sağlayan bir aktif istihdam politikası olacaktır. Ayrıca işgücü piyasasının ihtiyaçları yeterince gözetilmeden yapılan mesleki eğitimler, işsiz kişileri sertifikalı işsize dönüştürebilecek, işsizliğin yapısal anlamda çözümüne katkı sağlamayacaktır. Dolayısıyla, mesleki eğitimler daha çok, pansuman, kısa vadeli çözümler (kursiyeri kurs süresince işsiz hissettirmeyecek ve günlük 15 TL ile geçici gelir sağlayacaktır) üreten ancak işsizliği uzun dönemde daha kronik bir boyuta getiren bir etkiye sahip olabilecektir. Örneğin uygulanan TYÇP, işsizliğin yoğun ve kronik biçimde yaşandığı süreçte ikame etkisi ve psikolojik etkileri ile olumlu katkısı olan aktif istihdam programlarıdır. Ancak TYÇP, il ve bölgeye ekonomik katma değer yaratan sektör (turizm alanı oluşturmak gibi), işler veya projelerde uygulanması durumunda kaynakların rasyonel ve doğrudan amacına uygun kullanılmasına katkı sağlayabilecektir.

Staj uygulaması istihdam ve gelir güvencesi sağlamaya yönelik bir aktif istihdam politikası olmakla birlikte, özellikle krizden etkilenen işletmelerin söz konusu uygulamadan yararlanmada ciddi sorunları bulunduğu görülmektedir. Staj uygulaması yapılacak işyerleri staj programına başvurduklarında son altı aylık istihdam ortalamasını tutturmak zorundadır (ilave işçi katkısı). Benzer biçimde stajyer sayısının, çalışan sayısının 20'de biri olacağı yönündeki sınırlama, ekonomik kriz ortamında programdan yararlanma oranını olumsuz etkilemektedir. Ayrıca işverenlerin de, stajyerleri ücret ödemediği çalıştıracakları kişiler olarak görmemeleri ve staj uygulamasını sektörlerine katkı sağlayacak potansiyel nitelikli eleman oluşturma fırsatı olarak görmeleri staj programının başarısını artırabilecektir.

Kuruma kayıtlı işveren ve işgücü sayısı dikkate alındığında meslek analizi, iş ve meslek danışmanlığı gibi faaliyetlerin ve piyasa araştırmasının gerekliliği ve güçlüğü ortaya çıkmaktadır. Kurum bünyesinde, 2008 yılı itibarı ile 81 ilde meslek danışmalarınca 966 kez işyeri ziyareti yapılmıştır. Meslek danışmanları tarafından 47 kez meslek araştırması, 749 kez mesleki bilgilendirme, 2424 kez iş bilgilendirilmesi yapılmıştır. 2008 yılına devreden kayıtlı işgücü 1.095.105 kişi, kayıtlı işsiz ise 987.840 kişidir (Türkiye İş Kurumu, 2008a: 29.10.2009). Meslek danışmanlığı hizmetinin potansiyel talebi ile kurum tarafından gerçekleştirilen hizmet arzı arasında, sayısal ve oransal anlamda ciddi bir fark vardır. Özellikle niteliksiz ya da düşük nitelikli işgücünün, yeni işe geçiş programları kapsamında iş ve meslek danışmanlığına ciddi biçimde ihtiyacı bulunmaktadır.

### 5.2.3. İstihdam Hizmetleri

4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu'nun 3. maddesinde kurumun, ulusal istihdam politikasının oluşturulması konusunda “yardımcı” olma görevi bulunmaktadır. Ulusal istihdam politikasının belirlenmesine ise 2009 yılı sonunda yapılan çalıştaylar ile başlanmıştır. Ulusal istihdam politikası henüz oluşturulmamış iken, kurumun nasıl bir yardımda bulunacağı da belirsizlik içermektedir. Kurum belirlenmemiş olan “istihdam politikası”nı yönetmelik gereği İİMEK aracılığı ile illerde uygulama alanı bulmaktadır (İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik / madde 6). Ancak, İİMEK'nın ne kadar etkin ve verimli çalıştığı da ayrı bir araştırma konusunu oluşturacak kadar tartışmalı bir konudur.

Türkiye İş Kurumu'nun temel sorunu 4904 sayılı kanunda “yardımcı” kuruluş olarak tanımlanmasıdır. Kanun gereği İŞKUR, ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına, istihdamın korunmasına, geliştirilmesine ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olan bir kurumdur. Ancak İŞKUR uygulamada, pasif istihdam politikaları hizmeti veren ve mesleki eğitim ile işgücü piyasasına katkı sağlayan bir görünüme sahiptir. İŞKUR'un istihdam politikalarında yardımcı konumundan asıl aktörlerden biri olma konumuna geçebilmesi; makro ekonomik politikaların oluşturulmasında işgücü piyasası verileri ile doğrudan katkı sağlayabilmesi ve istihdam hizmetlerinde yapısal bir değişim geçirmesi ile mümkün olabilecek gözükmektedir.

İŞKUR'un en fazla bilinen temel faaliyetlerinden biri, iş arayan ile işçi (emek) arayarı eşleştirmektir. Ancak, kurumun web sayfasının karmaşık, kullanıcı açısından kolay ve rahat erişilebilir olmaması hem eşleştirmeyi, hem de istatistikî bilgileri toplamayı güçleştirmektedir. Kurumun, iş arayan ile işverenin internet ortamında kendi eşleşmelerini yaptığı bir ortamı ve kullanılması ve ulaşılması kolay bir sistemi oluşturması gerekmektedir. İşe yerleştirmede başarının ölçülebileceği bir kriter, işe yerleştirilenlerin istihdamda kalma süresidir. Ancak İŞKUR istatistiklerinden, eşleştirme yöntemlerine göre işe yerleştirilenlerin istihdamda kalma süresi ile ilgili verilere ulaşmak mümkün değildir.

2008 yılında alınan açık işler sektörlerine göre incelendiğinde; kamu sektöründen, 14.360 (%8,4), özel sektörden 164.260 (%91,96) açık iş başvurusu olduğu görülmektedir (Tablo 3). 2008 yılında alınan açık iş sayısı 178.620, karşılanan açık iş sayısı ise 109.595'dir (açık işlerin %61,4'ü karşılanmıştır). İşe yerleştirilenlerin yaklaşık %9 (9.754 kişi)'u kamu, %91 (99.841 kişi)'i özel sektörde istihdam edilmiştir (Türkiye İş Kurumu, 2008a: 29.10.2009). Bu noktada, özel sektörün kuruma ilgisinin arttığını (engelli çalıştırma ile birlikte değerlendirildiğinde) ve kurum ile özel sektör arasındaki ilişkilerin geliştiği ifade edilebilir. Diğer yandan, 2008 yılında yapılan başvuru sayısı (1.275.674 kişi) ve alınan açık iş sayısı (178.620) ile işe yerleştirilen sayısı (109.595 kişi) karşılaştırıldığında, kurumun eşleştirme hizmeti ve işgücü piyasası talebi arasındaki uyumsuzluktan söz etmek mümkündür.

**Tablo: 3**  
**Kuruma Başvuru, Alınan Açık İş ve İşe Yerleştirme (2004–2009 Ekim)**

Yıllar	Alınan Açık İş				İşe Yerleştirme				Yıl İçinde Yapılan Başvuru		
	Kamu		Özel		Kamu		Özel				
	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Toplam
2004	45.908	2.924	56.857	3.917	36.754	5.999	27.358	6.146	486.460	159.722	646.182
2005	32.138	2.517	73.680	5.492	28.474	4.279	40.468	8.464	380.272	136.431	516.703
2006*	32.747		119.047		19.555	4.624	49.903	11.800	416.498	147.890	564.388
2007*	16.936		169.986		13.321	3.946	74.654	19.454	487.601	169.368	656.969
2008*	14.360		164.260		8.129	1.625	76.455	23.386	928.135	347.539	1.275.674
2009 Temmuz*	2.924		12.485		2.292	452	5.906	1.590	63.661	38.094	101.755
2009 Ekim*	762		12.768		307	55	5.367	1.853	74.126	53.346	127.562

\*Veriler sektör dağılımını içermekte, cinsiyete göre dağılımı içermemektedir.

Kaynak: Türkiye İş Kurumu, Yıllık ve Aylık Bülteni,

<<http://www.iskur.gov.tr/LoadExternalPage.aspx?uicode=statikistatistikindex>>, 10.11.2009.

İşsizlik sigortası ödemeleri, eşleştirme hizmetleri ve diğer İŞKUR hizmetleri az sayıda personel tarafından yapılmaktadır. Kurum, TÜİK verilerine göre sadece açık işsiz sayısının 3 milyon 267 bin kişi olduğu bir işgücü piyasasında eşleştirme ve diğer hizmetleri gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Ülke örneklerinde kamu istihdam kurumları personel sayıları; ülke nüfusu; millî gelir ve kamu istihdam hizmeti için ayrılan bütçe ile karşılaştırıldığında İŞKUR'un nicel anlamda insan kaynağına olan acil ihtiyacı daha net biçimde görülebilmektedir.

Kişi başına GSYİH'nın yüksek olduğu bir ülkede personel sayısı da yükselmektedir. Örneğin, 2004 yılına göre, Birleşik Krallığın nüfusu ülkemizden düşük ancak personel sayısı, İŞKUR personel sayısının 73 katıdır. (Tablo 4).

**Tablo: 4**  
**Ülke Örneklerinde Kamu İstihdam Kurumları Personel Sayısı**

Ülke	Kişi Başına Gayri Safi Yurt İçi Hâsıla (USD)*	Nüfus*	Kamu İstihdam Hizmeti Kurumu Personel Sayısı	Kamu İstihdam Hizmeti Kurumu Sayısı**	Yıllık Kamu İstihdam Hizmeti Kurumu Bütçesi (USD)**
<b>Belçika</b>	29.200	10.289.088	4.492	146	361 000 000
<b>Brezilya</b>	7.600	182.032.604	6.000	991	48 000 000
<b>Kolombiya</b>	6.100	41.662.073	327	25	5 000 000
<b>Kongo</b>	900	2.954.258	217	6	11 200
<b>Danimarka</b>	28.900	5.384.384	2.500	114	141 500 000
<b>Finlandiya</b>	25.800	5.190.785	3.700	170	2 340 550 000
<b>Fransa</b>	26.000	60.180.529	22.500	945	1 785 000 000
<b>Almanya</b>	26.200	82.398.326	85.798	181	54 124 000 000
<b>İrlanda</b>	29.300	3.924.140	2.300	76	800 000 000
<b>İsrail</b>	19.500	6.116.533	980	100	
<b>Japonya</b>	28.700	127.214.499	12.692	600	
<b>Kenya</b>	1.100	31.639.091	200	41	400 000
<b>Norveç</b>	33.000	4.546.123	3.000	253	
<b>Slovakya</b>	12.400	5.430.033	5.311	88	255 147 900
<b>İspanya</b>	21.200	40.217.413	8.973	764	12 617 603 065
<b>İsveç</b>	26.000	8.878.085	10.361	325	5 000 000 000
<b>Türkiye</b>	7.300	68.109.469	1.709		
<b>Birleşik Krallık</b>	25.500	60.094.648	125.000	1 500	4 400 000 000
<b>Venezüella</b>	5.400	24.654.694	270	25	1 600 000
<b>Zimbabwe</b>	2.100	12.576.742	88	12	

\* 2004 CIA World Factbook.

\*\* 2002 Dünya Kamu İstihdam Hizmetleri Organizasyonu (WAPES) üye araştırmaları.

Kaynak: WAPES, <<http://wapes.org/Anglais/interface.asp?menu=11&ssmenu=32>>, 10.09.2009.

Kamu istihdam hizmetlerinin başarısını etkileyen temel faktörlerden biri, sosyal politika harcamalarına bütçeden ayrılan paydır. OECD ülkelerinin aktif işgücü piyasası politikaları önlemlerine ilişkin ortalama harcama miktarı, normal yıllık kamu harcamaların %25'i civarındadır ya da GSYİH'nin %015'dir (OECD, 2009: 60). Avrupa Birliği'nde toplam işgücü piyasası programlarının GSYİH içindeki oranı 2007 yılı Eurostat tahminlerine göre, Avrupa Birliği 27 için %1,6, Avrupa Birliği 15 için %1,7'dir. En yüksek pay %3,2 ile Belçika, en az payı ise %0 15 ile Estonya'dadır (Eurostat, 2009: 14). Ancak, Türkiye'de kamu sosyal harcamaların GSYİH içindeki oranı 1998 yılına göre %11,1 iken, OECD 28 ortalaması %20,8'dir (OECD, 11.10.2009).

İŞKUR'un istihdam hizmetleri içinde yer alan diğer bir faaliyeti özel istihdam ofislerine ilişkin çalışmalarıdır. UÇÖ'nün "Ortak Emek Piyasası Modeli", işgücü piyasasının yönetiminde etkinliğinin iyileştirilmesi amacıyla özel istihdam ofisleri ve kamu istihdam kurumlarının eş zamanlı birlikte çalışması ve birlikte var olmaları esasına

dayanan bir emek piyasasını öngörmektedir. UÇÖ'nün ortak emek piyasası modeli 4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu'nun hedefleri içinde yer almaktadır (Sayın, 2002: 283). Ata'ya göre (2005: 10.08.2009); İŞKUR ve özel istihdam ofisleri rekabetten daha çok istihdam konusunda işbirliği içinde ve tamamlayıcı rollere sahip kuruluşlardır. Kanunun teorik anlamda amacı kurumlararası işbirliği olmakla birlikte, uygulamada, özel istihdam ofislerinin iş bulma potansiyeli yüksek işgücüne istihdam yaratma olasılığı (tamamlayıcı özelliği olmakla birlikte) ve İŞKUR'a yapılan başvuruların çoğunun niteliksiz işgücü olduğu bilgisi göz önüne alındığında, işbirliğinin nasıl yapılacağı ve rekabetin nasıl olacağı konusunda sorular gündeme gelmektedir. Diğer yandan, UÇÖ'nün 181 Sayılı Sözleşmesi'nde on beş özel istihdam ofisi türünden söz edilmektedir. Özel istihdam ofislerinin çalışma biçimlerinin özellikle sermayenin çok uluslu olması durumunda karşılıklı olarak nasıl yürütüleceği (Erdut, 2000: 15.08.2009) de yasal olarak düzenlenmelidir.

Türkiye'de özel istihdam ofislerinin sayısı gün geçtikçe artmaktadır. 12.11.2009 tarihi ile 19 ilde toplam 274 adet özel istihdam ofisi ve 274 ofise bağlı 51 şube özel istihdam ofisi olarak faaliyet göstermektedir. En fazla özel istihdam ofisinin olduğu il, 188 ofis ile İstanbul'dur (Türkiye İş Kurumu, 11.11.2009).

Fougère ve diğerleri tarafından yapılan araştırmada gerek kamu istihdam kurumları, gerekse özel istihdam ofisleri düşük nitelikli işgücü ve uzun süreli işsizler gibi işgücü piyasasından dışlanan kişilere iş bulmada en yüksek faydayı sağlayan kuruluşlar olarak değerlendirilmektedir (Fougère ve diğerleri, 2009: 867-868). 1986-1988 dönemini içeren, eğitim ve nitelik açısından farklı gruplara ait 4512 işsizlerin iş arama faaliyetlerini kapsayan ve kısmi denge modeli kullanılarak yapılan araştırmaya göre; özellikle düşük eğitimli genç kadınların ve düşük nitelikli yetişkinlerin kamu istihdam kurumları aracılığı ile iş arama kanallarını kullanmaları işsizlikten kurtulma oranlarını yükseltmektedir (rezervasyon ücretlerinin arttığı ve en uygun iş arama yoğunluğunun azaldığı dönemlerde bile). Söz konusu grup için kamu istihdam kurumları ile iş arama maliyetinin, kişisel iş arama yöntemlerini kullanmaktan daha düşük olduğu tespit edilmiştir. Araştırma sonuçlarına göre, kamu istihdam kurumlarının düşük eğitimli genç kadınlara ve düşük nitelikli yetişkinlere iş bulma sıklığı düşük olmasına rağmen, özel istihdam ofisleri aracılığı ile bulunan işlerde de ücret farklılığına daha sık rastlanmaktadır (Fougère ve diğerleri, 2009: 867). 1991-1994 yıllarını kapsayan, 17.945 gözleme dayalı, Hollanda firmaları üzerinde yapılan bir diğer araştırmada, firmaların işe alma davranışları incelenmiştir. Araştırmada çalışanların daha çok reklam ve enformel yollar ile iş aradıkları, kamu istihdam kurumlarını daha çok işsizlerin tercih ettiği tespit edilmiştir. 4349 işsiz %26.5 (1156 kişi)'i kamu istihdam kurumları aracılığı ile iş ararken, 10.893 çalışanın %72 (7832 kişi)'si enformel kanallarla ve reklam aracılığı ile iş aramaktadır. Tüm gözlem içinde geçici özel istihdam ajanslarını kullanma oranı %15 (2618 kişi)'dir (Russo ve diğerleri, 2001: 562).

#### 5.2.4. Pasif İstihdam Programları

İşsizlik sigortası, ücret garanti fonu, kısa çalışma ödeneği, iş kaybı tazminatı uygulamalarını kapsayan pasif istihdam programları içerisinde en tartışmalı olan konu, işsizlik sigortası fonudur. İşsizlik sigortası fonu, İŞKUR'un yeniden yapılanma ve işgücü piyasası politikalarına daha aktif katılmasını sağlayacak finansman desteği verebilecek düzeydedir. Fon, özellikle son dönemlerde mesleki eğitim kursları, TYÇP, staj programları ve girişimci eğitimlerinde amacına uygun biçimde kısmen ve istihdam teşviklerinde (işverenlere yönelik destekleme olsa da) daha etkin biçimde kullanılmaya başlanmıştır. Ancak, fonun kurum tarafından etkin kullanılmasını sağlayacak yasal destek yeterince yapılandırılmamıştır. İşsizlik sigortasının yakın dönemde düzenlenmiş olması kurumun işlevselliğini olumsuz etkileyen bir koşul olmuştur (Alper, 2003: 10.11.2009).

İşsizlik sigortası fonunda Ekim 2009 rakamları ile 41 milyar 317 milyon TL gibi ülke için ciddi bir mali varlık (Türkiye İş Kurumu, Ekim 2009: 10.11.2009) oluşturma noktasına gelen bir meblağ bulunmaktadır. İşsizlik sigortası fonunun amacına uygun kullanılmadığı (nema gelirlerinin bütçeye ve GAP'a aktarılması, işçilerin değil hükümet ve işverenlere aktarılan bir fona dönüşmesi gibi) ile ilgili son günlerde tartışmalar hız kazanmıştır<sup>2</sup>.

İşsizlik sigortasının uygulamasının başladığı 2002 Mart tarihinden 31 Ekim 2009 tarihine kadar, 1.702.882 kişi işsizlik ödeneğinden yararlanmaya hak kazanmıştır (Türkiye İş Kurumu, 10.11.2009). İşsizlik sigortası uygulaması işsiz kalan birey açısından değerlendirildiğinde, hak kazanma koşullarının ağır olmasından dolayı, sigortadan yararlananların “seçkinler içinde en seçkin” olmalarına neden olmaktadır. Düşük ödenek, işsizlik sigortası alan bireyin kayıt dışı başka bir işte çalışmasını teşvik edebilmekte ve mesleki eğitim programlarına katılımını olumsuz etkileyebilmektedir. Bu noktada işsizlik sigortası fonu, yararlanan kişi tarafından amacının dışında kullanılmaktadır. İşsizlik ödeneklerinin bireyi tembelleğe itmeyecek (kişiyi iş arama sürecinde aktifleştirecek, kişisel gelişimlerine katkı sağlayacak), gelir etkisini cazip hale getirmeyecek bir düzeye çıkarılması ve kazanma koşullarının (son 120 gün kesintisiz olma şartının düşürülmesi) gözden geçirilmesi gerekmektedir. Özellikle, kıdem tazminatlarının fona aktarılmasının sıklıkla tartışıldığı günümüzde, işsizlik sigortası uygulamaları ile ilgili yasal, aktüer ve sosyal değişikliklerin yapılması kaçınılmaz gözükmektedir.

<sup>2</sup> *Konu ile ilgili görüşlere ilişkin bakınız. Kudatgobilik, Tuğrul, (Ekim 2009), “İşsizlik Sigortası Fonu Kuruluş Amacı doğrultusunda Kullanılmalıdır”, MESS, Mercek Dergisi, Yıl: 14, Sayı: 56, İstanbul, s. 13–17; Tuncay, Can, (Ekim 2009), “İşsizlik Sigortası Fonu Amaç Dışı Kullanılmaya Başlandı”, MESS, Mercek Dergisi Yıl: 14, Sayı: 56, İstanbul, s. 25–29; Kavlak, Pevrul, (Ekim 2009), “Fon’un Kapısı ve Kasası, Sadece İşsizlere Kapalı”, MESS, Mercek Dergisi Yıl: 14, Sayı: 56, İstanbul, s. 35–38; Serdaroğlu, Adnan, (Ekim 2009), “İşsizlik Fonu İşsizlerin Yararına Yeniden Düzenlenmelidir”, MESS, Mercek Dergisi Yıl: 14, Sayı: 56, İstanbul, s. 49–51; Tankut, Feridun, (Ekim 2009), “İşsizlik Sigortası Fonu: Yeni Bir Çıkamaz Mı?”, MESS, Mercek Dergisi Yıl: 14, Sayı: 56, İstanbul, s. 56–58; Arıcı, Kadir, (Ekim 2009), “Son Dönemde (2008–2009 Yıllarında) Sosyal Güvenlik Alanında Meydana Gelen Mevzuat Değişiklikleri Üzerine Tartışmalar”, MESS, Mercek Dergisi Yıl: 14, Sayı: 56, İstanbul, s. 80–81.*

İşsizlik fonundan kısa çalışma ödeneği ve ücret garanti fonu ödemeleri de karşılanmaktadır. Kısa çalışma ödeneğinin uygunluk tespitinin iş müfettişleri yerine İŞKUR müfettişleri ve yetkin kurum personelleri tarafından yapılması, ödeneğin bağlanmasını hızlandırarak gerek işletmelerin faaliyetleyken yararlanmalarını, gerekse çalışanların yasadan kaynaklanan haklarının zamanında ve daha fazla sayıda kullanmalarını sağlayabilir. Ayrıca, ücret garanti fonu uygulamasının kurum tarafından tanıtılması gerekliliği bulunmaktadır. Ekim 2009 rakamları ile ücret garanti fonundan yararlanan işgücü sayısı 569 kişiden oluşmaktadır (Türkiye İş Kurumu, 10.11.2009). Ancak kuruma kayıtlı işsiz sayısı 1.649.682 kişidir ve ekonomik krizin yaşandığı bir dönemde kapanan firma sayısı da artış göstermektedir.

### **5.3. Kurumsal Kapasite ile İlgili Sorunlar**

Türkiye İş Kurumu yasal anlamda ve sosyal devlet anlayışı gereği faaliyetlerini yürütmekle sorumlu bir kamu kuruluşu olmakla birlikte, kurumun işleyişini doğrudan etkileyen kurum içi yetersizlikler yaşanmaktadır. Söz konusu yetersizlikler yasal, idari, personel ve fiziki başlıkları altında ele alınabilir.

#### **5.3.1. Yasal Mevzuat ile İlgili Sorunlar**

4904 sayılı kanunda istihdam politikaları belirlenmesinde İŞKUR'un mevcut kapasitesi, görüş ve önerilerinin dikkate alınacağına dair herhangi bir ifade bulunmamaktadır. İstihdam politikalarının asıl belirleyicileri hükümetler olurken, İŞKUR doğrudan hükümetler tarafından belirlenen politikalara yardımcı olan edilgen bir yapıdadır. Alman kamu istihdam kurumları ise ulusal reform programlarının hazırlanmasında etkin bir role sahiptir (Türkiye İş Kurumu, 2007: 6). Avrupa Birliği'nde kamu istihdam kurumları, işgücü piyasası politikaları ve "Avrupa İstihdam Stratejisi"nin uygulanmasında aktif ve merkezi rollere sahiptir. Kamu istihdam kuruluşları yerel, ulusal ve Avrupa düzeyinde etkin hizmet uygulamaları ile iş arayanlar ve işverenler arasında erişimi sağlayıp, işgücü piyasasının bütünleşmesine doğrudan katkıda bulunmaktadır (EU, 11.06.2009).

İŞKUR'un kurumsal yapısı sosyal diyalog için iyi bir örnek iken, 4904 sayılı yasada kurumun genel kurulunda işçi sendikaları konfederasyonu temsilci sayısı yedi kişi ile sınırlı tutulmuş, işveren tarafının sendika konfederasyonlarından yedi kişi ve meslek örgütlerinden sekiz kişi ile temsil edilmesi öngörülmüştür. Mevcut yasal yapı, sosyal tarafların nitelik ve nicelik açısından "eşit temsil" ilkesine göre temsil edilmesine uygun bir zemini oluşturmamaktadır (Erdut, 2000: 15.08.2009). Bu noktada, ILO sözleşmeleri ve sosyal diyalog yaklaşımının en iyi biçimde işlemesi gereken kurumlardan biri olan İŞKUR'un istihdam politikası kararlarının, ağırlıklı taraf değil, eşit temsilde ortak kararlar olması gerekmektedir.



### 5.3.2. Yönetim (İdari) ile İlgili Sorunlar

Kurumun işgücü piyasası taleplerine yanıt vermesi ve yasal sorumluluklarını yerine getirebilmesi için ilçelere şubeler açılması, servis birimleri ile yürütülen hizmetlerin görev tanımları yeniden yapılarak şube müdürlüklerine dönüştürülmesi, edilgen hizmet veren servis hizmetlerinin değiştirilmesi gerekmektedir. Örneğin, ilçelerde şube müdürlükleri açmak için nüfusun 100 bin, Sosyal Güvenlik Kurumuna kayıtlı 10 bin çalışanın olması gerekmektedir. Nüfus kriteri 50 bin, kayıtlı işgücü kriteri ise 5 bine düşürülebilir. Mevcut yapıda, nüfusu 100 binden az ancak ticari olarak 100 bin nüfusa sahip yerleşimden çok daha aktif bölgeler bulunmaktadır. Ayrıca, her iki çalışandan birinin kayıt dışı olduğu bilgisinden hareket edildiğinde<sup>3</sup>, yeterli sayıda kayıtlı işgücü bulunmayan yerleşimlerde şube açmak kayıtlılığı artırabilir ve kurumun mevcut durumu daha gerçekçi biçimde saptamasını sağlayabilir. İl müdürlükleri bünyelerinde, işsizlik sigortası veya o bölgede en fazla ihtiyaç duyulan şube müdürlükleri kurulabilir. Bu durumda, geniş ve kapsamlı bir örgütlenme ağı oluşturulabilir.

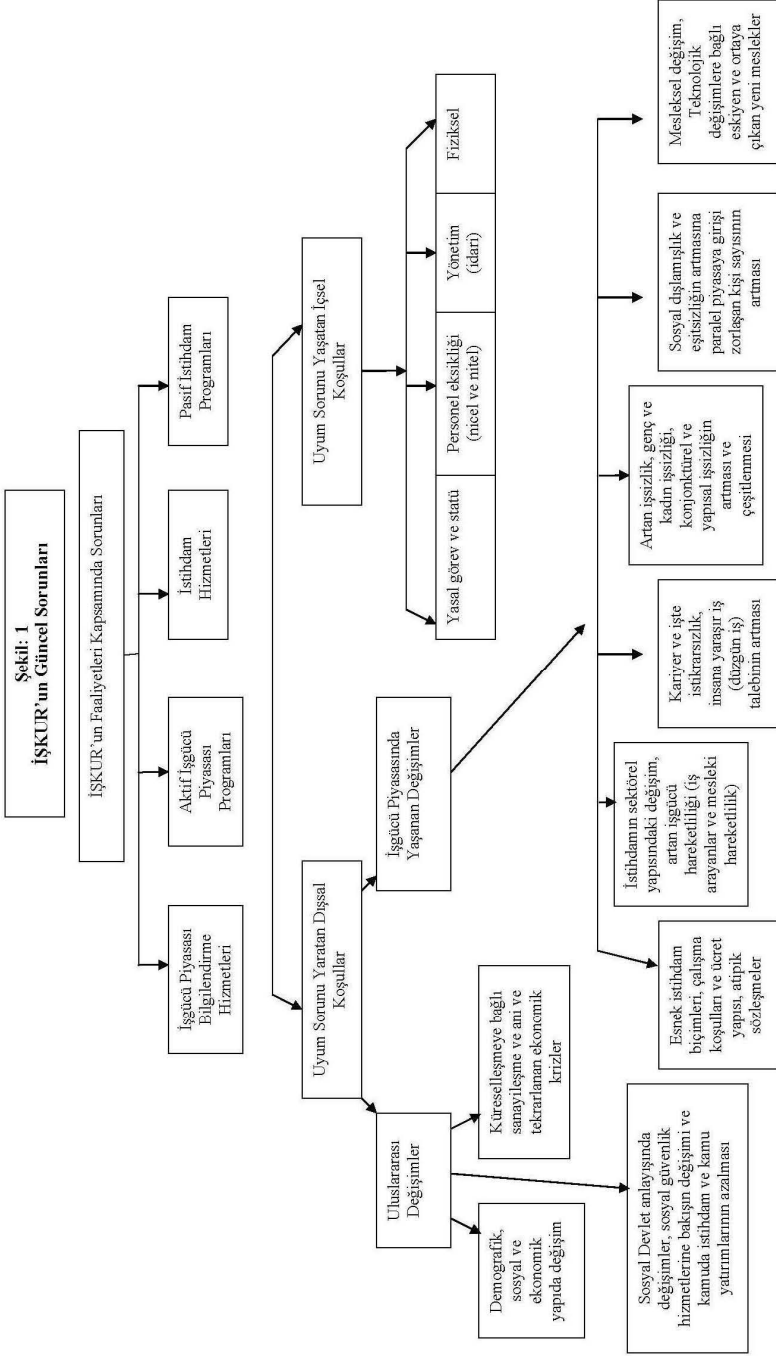
### 5.3.3. İnsan Kaynağı (Personel) Sorunları

Ülkenin en ciddi nicel ve nitel problemlerinden biri işsizlik ve kurumun hizmetleri çok sayıda ve çok çeşitli iken, işgücü piyasasının talepleri 2.502 kişiden (2008 yılı) oluşan personel ile karşılanmaya çalışılmaktadır. Personelin %54 (1267 kişi)'ü lisans, %30 (752 kişi)'ü lise, %1,5 (39 kişi)'i yüksek lisans ve doktora düzeyinde eğitime sahiptir (Türkiye İş Kurumu, 2008b: 23). Personelin mezun oldukları lisans programı hakkında bilginin olmaması, nitel anlamda yorum yapmayı güçleştirmektedir. Ancak, kurumun insan kaynağının nicel anlamda yetersiz olduğunu ve bilimsel çalışmalar yapabilecek uzman personel sayısının artırılması gerektiğini ifade edebilmek mümkündür. Bilimsel araştırma ve geliştirmeyi gerçekleştirecek, işgücü piyasasını takip edebilecek, sorunlara yönelik politikaları ortaya koyabilecek ve teknik olarak uygulayabilecek çok sayıda uzman insan kaynağına ihtiyaç duyulmaktadır.

### 5.3.4. Fiziksel Sorunlar

Kurumun faaliyetlerinin etkin ve verimli biçimde gerçekleşmesinde teknolojik ve fiziksel alt yapı yetersizliği nedeniyle sorunlar yaşanmaktadır. Bina kapasitelerinin yetersiz ve eski olması, yazılım programlarının dış paydaşlar ve iç kullanıcılar için çok karmaşık bir yapıda olması fiziksel sorunlara örnek olarak gösterilebilir.

<sup>3</sup> Türkiye'de 2009 Ağustos rakamları ile toplam istihdam edilen kişi sayısı, 22 milyon 108 bin kişi, kayıt dışı çalışan kişi sayısı ise, 10 milyon 105 bin kişidir. Kayıt dışı istihdam oranı, yaklaşık %46'dır (TÜİK, HİA, <[http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb\\_id=25&ust\\_id=8](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=25&ust_id=8)>, 16.11.2009).



Kaynak: Tuy ve diğerleri, 2001, Değişim İşgücü Piyasasında Kamu İstihdam Hizmeti, UÇÖ, <<http://www.ilo.org/public/turkish/region/europro/ankara/pub/10okamu.pdf>>, 02.11.2009'den esinlenerek hazırlanmıştır.

İşgücü piyasasında küresel, ulusal, bölgesel ve yerel boyutta değişim ve sorunlar yaşanırken, mevcut ulusal ve kurumsal istihdam politikaları ile değişime yanıt verilmesi mümkün gözükmemektedir. Çalışma kapsamında, işgücü piyasası değişiklikleri ve kurumsal faaliyetler temelinde yaşanan içsel ve dışsal sorunlar Şekil 1'deki gibi özetlenebilir.

## 6. Değerlendirme ve Sonuç<sup>4</sup>

İşgücü piyasasında üretim yöntemi ve süreci, çalışma koşulları, ücret yapısı ve politikaları, istihdam biçimleri, teknoloji gibi birçok açıdan yapısal değişiklikler yaşanmaktadır. Yaşanan gelişmeler toplum ve bireylerde kültürel, sosyolojik ve psikolojik açıdan değişim yaratmakta dolayısıyla sorunlar ve ihtiyaçlar farklılaşmakta ve karmaşıklaşmaktadır. Çalışma yaşamında ortaya çıkan değişimlere “piyasa ekonomisi baskısı altında” sosyal politikalarla yanıt vermek güçleşmektedir. Bu noktada, kamu istihdam kurumlarının işgücü piyasası ihtiyaçlarına etkin ve doğrudan çözüm odaklı faaliyetler ile uyum sağlamaları gittikçe zorlaşırken, diğer taraftan ikilem biçiminde, uyum sağlamaya yönelik kurumsal değişimin gerekliliği hızla artmakta ve şiddetlenmektedir.

Bu çalışmada, İŞKUR'un faaliyetleri ve işgücü piyasası talepleri arasında yaşanan uyumsuzluğun nedenleri dışsal ve içsel koşullarla açıklanmaya çalışılmıştır. Gerek kontrol edilemeyen dışsal sorunlar, gerekse hükümetlerin kuruma bakış açısı ve kurumsal kapasiteden kaynaklanan sorunlar, İŞKUR'un başarısını ve taleplere yanıt verebilme düzeyini doğrudan etkilemektedir. Kurumun 2008–2012 Stratejik Plan'ında yaptığı öz-değerleme sonucunda belirlediği zayıf yönleri (içsel sorunları) ile çalışma sırasında ulaşılan sonuçlar arasında benzerlikler bulunmaktadır. Kurum tarafından belirlenen zayıf yönler (Türkiye İş Kurumu, 12.11.2009: 31):

1. Personelin nitelik ve nicelik olarak yetersiz olması,
2. Genel bütçeden kuruma ayrılan payın yeterli olmaması,
3. Beşeri ve mali kaynakların etkin kullanılamaması,
4. Kurumun hizmetlerine ilişkin olumsuz imajı ve hizmetlerin yetersiz tanıtımı,
5. Kurum içi koordinasyon eksikliği,
6. Fiziki ve teknik alt yapının yetersizliği,

---

<sup>4</sup> Bu bölümün içeriği yazarın ve Türkiye İş Kurumu Yalova İl Müdürü Ahmet CANIMOVA'nın görüşlerinden oluşmaktadır. Ahmet CANIMOVA, Türkiye İş Kurumu'nda 20 yıldır çalışmakta olup, İstanbul (Şube Müdürü), Bartın, Kocaeli, Denizli, il müdürlüklerinde görevlerinde bulunmuştur. Halen, Yalova İl Müdürlüğü görevini yürütmektedir.

7. Yerel yönetim, üniversite ve mesleki eğitim veren kuruluşlarla işbirliğinin zayıf olması,
8. İşverenlere sunulan hizmetlerin yetersizliği ve iletişimin zayıf olması,
9. İşgücü piyasasına ilişkin verilerin yetersiz olması,
10. Niteliği yüksek iş arayanlara yönelik hizmetlerin zayıf olması,
11. Kurum kültürünün gelişmemiş olması

biçiminde sıralanmıştır.

Çalışmada tespit edilmeye çalışılan kurumun sorunları, çok nedenli ve zincirleme etkiye sahip özellikler göstermektedir. Kuruma yönelik çözüm önerileri ise “faaliyetleri kapsamında” aşağıdaki gibi oluşturulabilir:

### **İşgücü Piyasası Bilgilendirme Hizmetleri:**

İŞKUR mevcut işgücü piyasası verilerine kısıtlı biçimde ulaşırken, geleceğe yönelik arz ve talep öngörüsünde bulunamamaktadır. Kısıtlı veya mevcut durumu net biçimde yansıtmayan bilgiler ile istihdam politikasının nasıl oluşturulacağı, İŞKUR’un bilgilendirme hizmeti ile ilgili temel sorunlardan birini oluşturmaktadır. Kurum, işgücü piyasasının bilgi merkezi ve bilimsel araştırmalar yapan, sorunları belirleyebilen bir yapıya gelmelidir. Bilimsel anlamda geçerli bir yöntemle TÜİK ve üniversiteler ile işbirliği (TÜİK HİA verileri ile İŞKUR verileri eğitim, yaş, nitelik gibi konularda benzerlikler gösterebilmektedir) içinde bir bilgi sistemi oluşturulabilir. Bu noktada gerek ulusal istihdam politikalarının hazırlanmasında, gerekse bilimsel tespitlerin yapılmasında bilgi çokluğu ve farklılığından kaynaklanan karışıklıklar giderilebilir.

İŞKUR’un araştırmalar sonucunda oluşturduğu politika önerilerinin siyasi erk tarafından dikkate alınması ve değerlendirilmesi gerekmektedir.

### **Aktif İşgücü Piyasası Programları:**

İŞKUR’un işgücü uyum çalışmaları kapsamında yer alan işgücü yetiştirme kursları ve TYÇP çalışmalarına son dönemlerde özellikle krizin etkisiyle artan biçimde önem verilmeye başlanmıştır. Girişimcilik eğitimi ve staj programı yeni aktif istihdam programları olarak uygulanmaya başlanmıştır. Programlarının başarısı hakkında genel istatistiksel verilere ulaşılmamakla birlikte, kurumun temel faydalanıcılara olan işveren ve işçileri program hakkında etkin biçimde bilgilendirdiği tartışmalı bir konudur. İş ve meslek danışmanlığı çalışmaları ise bazı illerde yürütülmektedir. İş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinin kurumlar ile işbirliği içinde (üniversite, sanayi ve ticaret odaları ve sendikalar gibi örgütlerle) ve çok sayıda uzman personel tarafından yürütülmesi gerekmektedir.

Mesleki eğitim programlarının başarılı olabilmesi için eğitimlerin belirlenmesinde işverenlerle iletişim artırılmalıdır. İİMEK'na aktif olmalarına katkı sağlayacak görevler verilmelidir. Bu noktada, program kaynakları daha fazla amacına uygun ve çözüm odaklı kullanılabilir. Eğitimler, yerel, bölgesel, kırsal, kentsel, sektörel ihtiyaçlara ve istihdam olasılığına göre planlanmalıdır. Özellikle kırsal alanda uzun vadeli ihtiyacı karşılayacak çözüm önerileri ile kente hızlı göç engellenebilir. İsveç'te istihdam ofislerinin kurumsal yapısı o bölgede yoğun olan sektörlerle göre belirlenmektedir. Örneğin, inşaat sektörünün yoğun biçimde gelişmeye başladığı bir bölgede, kurum içinde inşaatla ilgili bir istihdam ofisi açılmaktadır (Türkiye İş Kurumu, 2008c: 3).

İŞKUR istihdam politikalarına ilişkin ulusal boyutta planlamaların yanında bölgesel planlamalar ve dar bölgesel planlamalar yapabilmeli, bütünleşmiş kalkınma programlarını/projelerini ortaya koyabilmelidir. Projelerin koordinasyonunun ve uygulamalarının işgücü piyasasının temel aktörlerinin (arz-talep) katıldığı katılımcı bir yapıda sürdürülmesi, çözüm odaklı olmasını sağlayabilecek ve başarısını artırabilecektir.

### **İstihdam Hizmetleri:**

Kurum, istihdam hizmetleri yapılanması içinde girişimciliği bir istihdam aracı olarak görmelidir. Girişimci olmak ve girişimciliğini geliştirmek isteyenlere destek ve teşvik temel programlarından biri olmalıdır. Girişimci oluşturma ve geliştirme ile ilgili İİMEK aktif biçimde çalıştırılarak illerde ulusal istihdam politikası ile eşgüdümlü stratejiler oluşturmalı ve uygulanmalıdır. Bu noktada, eğitim ve finans sağlayıcı uygulamalar gerçekleştirilmelidir. İşsizlik sigortası fonundan iş kurma destekleri kullanılabilir. Yeni İş Kurma, İşini Geliştirme Danışmanlığı, İşini Sürdürme Danışmanlığı, kredilendirme gibi girişimcilikle ilgili çalışmalarda istihdamın geliştirilmesi kapsamında kurumun daha aktif olması gerekmektedir. Girişimcilik eğitimi ve kredilendirmeyi birlikte yapan KOSGEB ve İŞKUR birleşimi bir yapılanmaya gidilebilir. Tüm illerde uzman personelin çalıştığı, sosyal diyalog sürecinin işlediği girişimci danışma merkezleri kurulabilir.

İş arayan ve işçi arayanların eşleştirilmesinde doğrudan kurum tarafından işe yerleştirmede yoğunlaşmak yerine, her iki tarafın kolay ve basit biçimde ulaşabileceği bir başvuru veya veri tabanı oluşturulmalıdır. E-istihdam hizmetlerinin kullanımını arttırmak için çok iyi tanıtım yapılmalı, basit ve anlaşılır ve hızlı çalışan bir sistem haline getirilerek işgücü piyasasında gerekli bilgi ağı oluşturmalı ve uygulanmalıdır. Açıklar karşılanamadığında aktif istihdam politikası ile müdahale etmelidir.

Eşleştirme uzmanları örneğin, Fransız Ulusal İstihdam Ajansı (ANPE)'na bağlı Poissy iş ajanslarında olduğu gibi hem iş başvuruları, hem de işletmeler ile ilgilenen sektör konusunda uzmanlaşmış danışmanlardan oluşturulmalıdır (Türkiye İş Kurumu, 2005: 7).

İş arayanlar için özel istihdam ofislerine ulaşımı kolaylaştıracak sistem kurulmalıdır. Örneğin; [www.iskur.gov.tr](http://www.iskur.gov.tr) adresinden gerek İŞKUR açık işleri, gerekse özel istihdam ofislerinin açık işlerine ulaşabilmeleri için özel istihdam ofislerinin linki konularak açık işlere ulaşım kolaylaştırılabilir.

### **Pasif İstihdam Politikaları (İşsizlik Sigortası Hizmetleri):**

İşsizlik sigortası fonu, İŞKUR'un sorunlarının çözümünde ve işsizlikle mücadelede en önemli finansman desteğini sağlayacak yapıdadır. İŞKUR'a, fonun amacına uygun ve etkin kullanılmasını sağlayacak kanuni desteğin sağlanması gerekmektedir. Fon kesin biçimde amacına uygun kullanılmalı, hükümetler tarafından finans aracı olarak görülmemeli ve bütçeye ayrılan payının artırılması konusu gözden geçirilmelidir. Fondaki meblağ, başka amaçlar için kullanılmazsa birçok aktif istihdam politikasını yürütecek miktardadır.

İşsizlik sigortası alanların mesleki eğitimlere ve programlara yönlendirilebilmesi ve mevcut ödenek miktarlarının yetersizliğinden dolayı oluşan kayıt dışı istihdamı engellemek amacıyla, İŞKUR tarafından yürütülen mesleki eğitimlere veya programlara katılım şartı ile işsizlik ödenekleri artırılmalıdır.

İŞKUR tarafından sunulan çok sayıda ve farklı istihdam hizmetlerinin yanında, AB projelerinin yürütülmesi ve izlenmesi, özel istihdam ofislerinin kuruluş işlemleri ve denetlenmesi gibi diğer faaliyetler de gerçekleştirilmektedir.

İŞKUR'un faaliyet alanları ve her bir faaliyetin alt hizmetleri ayrı ayrı çalışmaları gerektirecek kadar geniş ve kapsamlıdır. Dolayısıyla kurumsal kapasitenin yasal, yönetim, personel, fiziksel, teknolojik ve mali açıdan güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu noktada, kurumun sorunlarının araştırıldığı bilimsel çalışmalara olan ihtiyaç da artmaktadır. Araştırmalarda kurumun yapısı, işleyişi ve faaliyetleri başarılı ülke örnekleri ile karşılaştırılabilir. Ancak, seçilen ülke örneklerinin Türkiye ile nüfus miktarı, nüfusun sosyo-demografik özellikleri, sanayileşme düzeyi, milli gelir, GSYİH'dan veya bütçeden sosyal harcamalar için ayrılan pay, istihdamın sektörlere göre dağılımı, hükümetlerin kamu istihdam hizmetlerine bakışı gibi özellikler açısından benzerlik gösteren yapıda olması göz önüne alınmalı ve daha sonra ideal sistem önerileri geliştirilmelidir.

Çalışma ile ulaşılan sonuç; “işgücü piyasasında küresel, makro ve mikro ölçekte yaşanan değişim ve değişimlere ilişkin ciddi ve kapsamlı sorunlar yaşanırken, içsel ve dışsal koşullara bağlı olarak İŞKUR'un faaliyetleri ile işgücü piyasası ihtiyaçları arasında uyum sorunu vardır” biçiminde ifade edilebilir.

## Kaynakça

- Alper, Y. (2003), “İş ve İşçi Bulma Kurumu’ndan Türkiye İş Kurumuna”, *İşgüç Dergisi*, Cilt: 5 Sayı: 2 Sıra: 1, No: 165, <<http://www.isgucdergi.org/?p=makale&id=165&cilt=5&sayi=2&yil=2003>>, 05.06.2009.
- Arıcı, K. (2009), “Son Dönemde (2008–2009 Yıllarında) Sosyal Güvenlik Alanında Meydana Gelen Mevzuat Değişiklikleri Üzerine Tartışmalar”, MESS, *Mercek Dergisi*, Yıl: 14, Sayı: 56, İstanbul, Ekim, 73–82.
- Ata, N. (2005), “Özel Büroları Geçici İstihdam İçin Aracılık Yapabilmeli, TİSK, *İşveren Dergisi*, <[http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=1217&id=68](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1217&id=68)>, Eylül, 10.08.2009.
- Bradbury, K. (2006), “Measurement of Unemployment”, *Public Policy Briefs*, No.06–2, Federal Reserve Bank of Boston, <<http://www.bos.frb.org/economic/ppb/2006/ppb062.pdf>>, 23.03.2010.
- CIETT (2007), *The Agency Work Industry Around the World*, Main Statistics, <[http://www.ciett.org/fileadmin/templates/ciett/docs/Ciett\\_Economic\\_Report\\_2007.pdf](http://www.ciett.org/fileadmin/templates/ciett/docs/Ciett_Economic_Report_2007.pdf)>, 04.11.2009.
- Çalışma Dergisi*, (Eylül 1949b), “İş ve İşçi Bulma Kurumunun 1949 Yılı İlk Altı Aylık Faaliyeti, *İş ve İşçi Bulma Kurumu Raporu*, Çalışma, Yıl: 4, Temmuz, Ağustos, Sayı: 28, 68–69.
- Çalışma Dergisi*, (Mart 1948), “İş ve İşçi Bulma Kurumunun İşçi Ailelerinde Yaptığı Anket”, *İş ve İşçi Bulma Kurumu Raporu*, Çalışma, Yıl: 3, Ocak, Şubat, Sayı: 25, 85–92.
- Çalışma Dergisi*, (Mart 1949a), İş ve İşçi Bulma Kurumu, “İş ve İşçi Bulma Davamız”, Çalışma, Yıl: 4, Ocak, Şubat, Sayı: 26, 89–93.
- Çalışma Dergisi*, (Nisan 1947), “Danışma Kuruluna Sunulan İş ve İşçi Bulma Kurumunun Mart 1946’dan 1947 Yılına Sonuna Kadar Çalışma Raporu”, Yıl: 2, Sayı: 17, 82–86.
- Çiner, U. C. (2005), “Çalışma Yönetiminde İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun Dönüşümü”, *Genel-İş Emek Araştırmaları Dergisi*, Sayı: 2, 71–88.
- Çiner, U. C. (2007), “Türkiye’de Çalışma Yönetiminin Dönüşümü: İstihdamın Yönetimindeki Dönüşüm, (Yayına Hazırlayan: Berrin Ceylan ATAMAN), Sosyal Politika Uygulama ve Araştırma Merkezi, Cahit Talas Anısına, *Güncel Sosyal Politika Tartışmaları*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 595, Ankara, 259–281.
- Erdut, Z. (2000), “İşgücü Piyasasında Yeniden Yapılanma ve Özel İstihdam Büroları”, *İşveren Dergisi*, <<http://web.deu.edu.tr/ab/MAKALE/deu%20MAK/0007.htm>>, 15.08.2009.

- Erdut, Z. (2004), “Liberal Ekonomi ve Sosyal Politika”, *Çalışma ve Toplum*, Sayı: 2, DİSK/Birleşik Metal, İş Ekonomi ve Hukuk Dergisi, 11–37.
- EU, *Public Employment Services*,  
<<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=105&langId=en>>, 11.06.2009.
- European Commission, (October 2009), *Employment in Europe 2009*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit D.1,  
<<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=113&newsId=642&furtherNews=yes>>, 29.03.2010.
- Eurostat, (2009 Edition), *Labour Market Policy Expenditure and Participants Data 2007*, Eurostat Statistical Books, ISSN 1725-602X, Luxembourg,  
<[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-DO-09-001/EN/KS-DO-09-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DO-09-001/EN/KS-DO-09-001-EN.PDF)>, 16.11.2009.
- Fırat Yöney, Z. (2001), İstihdam Hizmetlerinin Değişen Yapısı ve Özel İstihdam Büroları, *İşgüç Dergisi*, Sayı: 3 No: 1,  
<<http://www.isguc.org/?p=article&id=100&vol=3&num=1&year=2001>>, 13.11.2009.
- Fougère, D., J. Pradel ve R. Muriel (October 2009), “Does the Public Employment Service Affect Search Effort and Outcomes”, *European Economic Review*, Volume 53, Issue 7, 846-869,  
<[http://www.sciencedirect.com/science?\\_ob=ArticleURL&\\_udi=B6V64-4VW556P2&\\_user=1010270&\\_coverDate=03%2F19%2F2009&\\_alid=917056376&\\_rdoc=1&\\_fmt=high&\\_orig=search&\\_cdi=5804&\\_sort=d&\\_st=0&\\_docanchor=&\\_ct=66&\\_acct=C000050262&\\_version=1&\\_urlVersion=0&\\_userid=1010270&md5=722bbf22bb355445653cb8319221f959](http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B6V64-4VW556P2&_user=1010270&_coverDate=03%2F19%2F2009&_alid=917056376&_rdoc=1&_fmt=high&_orig=search&_cdi=5804&_sort=d&_st=0&_docanchor=&_ct=66&_acct=C000050262&_version=1&_urlVersion=0&_userid=1010270&md5=722bbf22bb355445653cb8319221f959)>, 13.05.2009.
- Güney, A. (2010/1), “Türkiye’de Geliştirilmiş İşsizlik Oranları”, *Çalışma ve Toplum*, Sayı: 24, DİSK/Birleşik Metal, İş Ekonomi ve Hukuk Dergisi, 239–252.
- ILO, (November 2009), *Third Item on the Agenda ILO Support for the Role of Public Employment Service in the Labor Market*, GB.306/ESP/3/2, Geneva,  
<<http://www.wapes.org/infos/file/attachfiles/pdf/2009-079-en.pdf>>, 18.10.2009.
- Kavlak, P. (Ekim 2009), “Fon’un Kapsısı ve Kasası, Sadece İşsizlere Kapalı”, *MESS, Mercek Dergisi*, Yıl: 14, Sayı: 56, İstanbul, 35–38.
- Kudatgobilik, T. (Ekim 2009), “İşsizlik Sigortası Fonu Kuruluş Amacı doğrultusunda Kullanılmalıdır”, *MESS, Mercek Dergisi*, Yıl: 14, Sayı: 56, İstanbul, 13–17.
- Lordoğlu, K. ve N. Özkaplan (2005), *Çalışma İktisadı*, Der Yayınları, İstanbul.
- Makal, A. (1999), *Türkiye’de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920–1946*, İmge Kitabevi, Ankara.
- McIlroy, J. (1995), *Trade Unions in Britian Today*, Manchester University Press, Manchester.



- OECD, *Economic Outlook*, (June 2009/1), No: 85,  
<<http://titania.sourceoecd.org/vl=2231673/cl=28/nw=1/rpsv/cgi-bin/fulltextew.pl?prpsv=/ij/oecdjournals/04745574/v2009n1/s1/p11.idx>>,  
29.10.2009.
- OECD, *Social Expenditure Database*,  
<<http://www.oecd.org/dataoecd/56/37/31613113.xls>>, 11.10.2009.
- Özgürlü, M. (2003), "Sosyal Politikanın Dönüşümü ya da Sıfatın Suretten Kopuşu",  
*Mülkiye Dergisi*, Cilt XXVII, Sayı 239, 59–74.
- Russo, G., C. Gorter, R. Schettkat (December 2001), "Searching, Hiring and Labor Market Conditions", *Labor Economics*, Volume: 8, Issue: 5, 553-571,  
<[http://www.sciencedirect.com/science?\\_ob=ArticleURL&\\_udi=B6VFD-448Y4NY-3&\\_user=1010270&\\_coverDate=12%2F31%2F2001&\\_alid=1095297850&\\_rdoc=21&\\_fmt=high&\\_orig=search&\\_cdi=6008&\\_st=1&\\_docanchor=&\\_ct=2070&\\_acct=C000050262&\\_version=1&\\_urlVersion=0&\\_userid=1010270&md5=0dbdb0c4b17ba00c46eb0f36d5120169](http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B6VFD-448Y4NY-3&_user=1010270&_coverDate=12%2F31%2F2001&_alid=1095297850&_rdoc=21&_fmt=high&_orig=search&_cdi=6008&_st=1&_docanchor=&_ct=2070&_acct=C000050262&_version=1&_urlVersion=0&_userid=1010270&md5=0dbdb0c4b17ba00c46eb0f36d5120169)>, 05.09.2009.
- Sayın, A.K. (2002), *Emek Piyasasında Aracılık ve Özel İstihdam Büroları*, Türkiye İş Kurumu, No: 324, Ankara.
- Serdaroğlu, A. (Ekim 2009), "İşsizlik Fonu İşsizlerin Yararına Yeniden Düzenlenmelidir", *MESS, Mercek Dergisi*, Yıl: 14, Sayı: 56, İstanbul, 49–51.
- Sönmez, G. (Ağustos 1946), "İsveç'te İş Bulma Müesseseleri ve İşsizlere Yardım", Yıl: 1, Sayı: 9, *Çalışma Dergisi*, 43–45.
- Talas, Cahit, (1961), *İçtimai İktisat*, İkinci Baskı, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını.
- Tankut, F. (Ekim 2009), "İşsizlik Sigortası Fonu: Yeni Bir Çıkmaz Mı?", *MESS, Mercek Dergisi*, Yıl: 14, Sayı: 56, İstanbul, 56–58.
- Tatlıdil, H. ve Özgürlük, B. (2009/II), "İşgücü Piyasasında İllerin İşsizlik Risklerinin Analitik Hiyerarşi Süreci ile Belirlenmesi", *TİSK Akademi*, Cilt: 4, Sayı: 8, Ankara, 6–20.
- The U.S. Bureau of Labor Statistics, Employment Situation,  
<<http://www.bls.gov/cps/lfcharacteristics.htm#unemp>>, 23.03.2010.
- TİSK, (2009), *İşgücü Piyasası Bülteni- Ocak 2009*,  
<<http://www.tisk.org.tr/download/shb/2901.pdf>>, 29.03.2010.
- Tuncay, C. (Ekim 2009), "İşsizlik Sigortası Fonu Amaç Dışı Kullanılmaya Başlandı", *MESS, Mercek Dergisi*, Yıl: 14, Sayı: 56, İstanbul, 25–29.
- Tuy, Phan, H. Ellen ve D. Price, (2001), "Değişen İşgücü Piyasasında Kamu İstihdam Hizmeti", *UÇÖ*,  
<<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/publ/ilokamu.pdf>>,  
02.11.2009.

- TÜİK, Hanehalkı İşgücü İstatistikleri 2004, Yayın No: 3023, Eylül 2006, Ankara.
- TÜİK, Hanehalkı İşgücü İstatistikleri 2005, Yayın No: 3044, Şubat 2006, Ankara.
- TÜİK, Hanehalkı İşgücü İstatistikleri 2006, Yayın No: 3069, Haziran 2007, Ankara.
- TÜİK, Hanehalkı İşgücü İstatistikleri 2007, Yayın No: 3313, Eylül 2009, Ankara.
- TÜİK, Hanehalkı İşgücü İstatistikleri 2008, Yayın No: 3348, Kasım 2009, Ankara.
- TÜİK, HİA, <[http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb\\_id=25&ust\\_id=8](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=25&ust_id=8)>, 15.10.2009.
- Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, (Aralık 2008b), *2009–2011 Performans Programı*, İdari Mali İşler Dairesi Başkanlığı, <[http://statik.iskur.gov.tr/tr/rapor\\_bulten/2009\\_2011\\_donemi\\_performans\\_programi.pdf](http://statik.iskur.gov.tr/tr/rapor_bulten/2009_2011_donemi_performans_programi.pdf)>, 10.11.2009.
- Türkiye İş Kurumu Raporu (2007), *Kamu İstihdam Kurumları ve Avrupa İstihdam Stratejisi Konulu Belçika 2007 Raporu*.
- Türkiye İş Kurumu, (2005), *Yurt Dışı Toplantı Raporu 2005 Fransa*.
- Türkiye İş Kurumu, (2008a), *2008 İstatistik Yıllığı*, <[http://statik.iskur.gov.tr/tr/ark/ark/2008tr\\_dosyalar/22.pdf](http://statik.iskur.gov.tr/tr/ark/ark/2008tr_dosyalar/22.pdf)>, 29.10.2009.
- Türkiye İş Kurumu, (2008c), *Yurt Dışı Toplantı Raporu 2008 İsveç-Danimarka*.
- Türkiye İş Kurumu, (Ekim 2009), *Aylık İstatistik Bülteni*, <<http://statik.iskur.gov.tr/tr/ark/ark/ekim.htm>>, 10.11.2009.
- Türkiye İş Kurumu, (Temmuz 2009), *Aylık İstatistik Bülteni*, <<http://www.iskur.gov.tr/LoadExternalPage.aspx?uicode=statikistatistikindex>>, 10.11.2009.
- Türkiye İş Kurumu, <<http://statik.iskur.gov.tr/O2S2/gladinsi/zddd.pdf>>, 11.11.2009.
- Türkiye İş Kurumu, *Özel İstihdam Bürolarının Faaliyetleri*, <<http://www.iskur.gov.tr/LoadExternalPage.aspx?uicode=statozelistihdamburofaal>>, 29.03.2010.
- Türkiye İş Kurumu, *Stratejik Plan 2008–2012*, <[http://statik.iskur.gov.tr/tr/rapor\\_bulten/2008\\_2012%20stratejik\\_plan%20.pdf](http://statik.iskur.gov.tr/tr/rapor_bulten/2008_2012%20stratejik_plan%20.pdf)>, 12.11.2009.
- Uçkan, B. (2002), “Geçici İstihdam Büroları ve CIETT, *İşveren Dergisi*, <[http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=521&id=31](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=521&id=31)>, 09.07.2009.
- WAPES, <<http://wapes.org/Anglais/interface.asp?menu=11&ssmenu=32>>, 10.09.2009.
- Yıldrak N., B. Gülçubuk, S. Gün, E. Olhan ve M. Kılıç (Temmuz 2003), *Türkiye’de Gezici ve Geçici Kadın Tarım İşçilerinin Çalışma ve Yaşam Koşulları ve Sorunları*, Tarım-İş Sendikası, Yayın No: 2003/4, Ankara.

- Yöney, Z. ve N. Özel (2003), “Uludağ Üniversitesi Meslek Yüksekokullarında Okuyan Öğrencilerin Çalışma Hayatından Beklentileri Üzerine Bir Değerlendirme”, *İşgüç Dergisi*, Sayı: 5, Sayı: 1, <<http://www.isguc.org/?p=article&id=26&vol=5&num=1&year=2003>>, 15.10.2009.
- Yükseler, Z. ve T. Ercan (Mart 2008), “Türkiye’de Hanehalkı: İşsizlik, Gelir, Harcama ve Yoksulluk Açısından Analizi”, *TÜSİAD-TCMB Küresel Ekonomiye Entegrasyon Sürecinde Büyüme Dizisi No: 2*, T.C. Merkez Bankası - TÜSİAD-TÜSİAD ve Koç Üniversitesi Ekonomi - Araştırma Formu, Yayın No: TÜSİAD-T/2008–03/455, İstanbul, <[http://www.tusiad.org.tr/FileArchive/HH\\_GENEL\\_SON.pdf](http://www.tusiad.org.tr/FileArchive/HH_GENEL_SON.pdf)>, 23.03.2010.

